

N° 713

**SÉNAT**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 septembre 2020

## **RAPPORT D'INFORMATION**

*au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer<sup>1</sup>*  
**sur la différenciation territoriale outre-mer**  
***Quel cadre pour le sur-mesure ?***

Par **M. Michel MAGRAS**,

*Président,*

Sénateur

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Michel Magras, *président* ; MM. Maurice Antiste, Stéphane Artano, Mme Esther Benbassa, MM. Pierre Frogier, Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Jean-François Longeot, Mme Vivette Lopez, MM. Victorin Lurel, Dominique Théophile, *vice-présidents* ; Mmes Victoire Jasmin, Viviane Malet, M. Gérard Poadja, *secrétaires* ; M. Guillaume Arnell, Mme Viviane Artigalas, MM. Jean Bizet, Patrick Chaize, Mme Catherine Conconne, MM. Mathieu Darnaud, Michel Dennemont, Mmes Nassimah Dindar, Catherine Dumas, M. Daniel Gremillet, Mme Jocelyne Guidez, M. Abdallah Hassani, Mme Gisèle Jourda, MM. Patrick Kanner, Antoine Karam, Nuihau Laurey, Henri Leroy, Thani Mohamed Soilihi, Georges Patient, Mme Catherine Procaccia, MM. Michel Raison, Jean-François Rapin, Claude Raynal, Gilbert Roger, Jean Sol, Mme Lana Tetuanui, M. Michel Vaspert.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	<b>11</b>
<b>I. L'ADÉQUATION DE L'ACTION PUBLIQUE AUX RÉALITÉS LOCALES AU CŒUR DE LA DIFFÉRENCIATION OUTRE-MER</b> .....	<b>11</b>
<b>A. LES OUTRE-MER : UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE EN RÉALITÉ « ÉCLATÉ »</b> .....	<b>11</b>
1. <i>Dans les collectivités des articles 73 et 74 de la Constitution, des organisations institutionnelles très diverses</i> .....	12
a) Des formes institutionnelles différentes au sein de l'article 73 .....	12
b) Un article 74 regroupant diverses réalités statutaires .....	13
2. <i>La Nouvelle-Calédonie : une collectivité à statut particulier</i> .....	15
3. <i>Les possibilités offertes par la révision constitutionnelle de 2003</i> .....	16
a) La faculté d'évolution institutionnelle assortie de l'identité législative .....	16
b) L'évolution statutaire bidirectionnelle .....	17
c) Des changements soumis au consentement des populations .....	18
<b>B. DES DÉBATS STATUTAIRES ANCIENS ET ENCORE BIEN PRÉSENTS</b> .....	<b>19</b>
1. <i>Un débat bien présent dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution</i> .....	19
a) Les départements français d'Amérique .....	19
b) Le « statu quo » réunionnais .....	20
c) Mayotte .....	21
2. <i>Les termes du débat institutionnel dans ces collectivités</i> .....	21
a) L'enjeu du développement .....	22
b) Une gouvernance adaptée aux réalités locales .....	23
c) Exercer davantage de compétences localement .....	23
3. <i>Les COM, laboratoires institutionnels de la République : entre amélioration de l'existant et aspiration à davantage de responsabilités</i> .....	24
<b>C. L'ADAPTATION, CLÉ DE VOÛTE DE LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE OUTRE-MER</b> .....	<b>26</b>
1. <i>L'adaptation des normes par le Parlement : une prise de conscience qui doit se poursuivre</i> .....	26
2. <i>L'adaptation des normes par les collectivités : simplifier la procédure d'habilitation</i> .....	28
3. <i>Mieux prendre en compte les avis des collectivités</i> .....	31
<b>II. DES ASPIRATIONS EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE LOCALE AUSSI PLURIELLES QUE LES OUTRE-MER</b> .....	<b>33</b>
<b>A. DES DEGRÉS DE RESPONSABILITÉS VARIABLES DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES ET DANS DES DOMAINES DIFFÉRENTS</b> .....	<b>33</b>
1. <i>Guyane : le choix d'un statut sui generis</i> .....	33
2. <i>Guadeloupe : la possibilité d'élaborer des normes localement</i> .....	34
3. <i>Martinique : une réforme à poursuivre ?</i> .....	34
4. <i>Saint-Barthélemy : amplifier les transferts de compétences vers une autonomie accrue</i> .....	35
5. <i>Saint-Martin : améliorer la mise en œuvre du statut</i> .....	35

---

6. Saint-Pierre-et-Miquelon : parfaire la pratique du statut.....	36
7. La Réunion : faire respirer la décentralisation .....	36
8. Wallis-et-Futuna : un partage des responsabilités plus équilibré.....	37
9. Polynésie française : élargir le champ de l'action extérieure de la collectivité .....	37
10. Nouvelle-Calédonie : un nouveau rendez-vous référendaire .....	38
<b>B. UN SOCLE CONSTITUTIONNEL UNIQUE : UNE SOLUTION POUR PERMETTRE À LA PLURALITÉ DES ASPIRATIONS DE S'EXPRIMER ? .....</b>	<b>39</b>
1. La nécessité de dépasser la logique binaire .....	39
a) Passer à une logique de subsidiarité .....	40
b) Dépassionner la question statutaire .....	40
c) Vers des statuts sur-mesure ?.....	42
2. La question de la dénomination .....	43
<b>C. LES MOYENS FINANCIERS ET LA DIFFUSION D'UNE CULTURE OUTRE-MER, CONDITIONS D'UNE DIFFÉRENCIATION RÉUSSIE .....</b>	<b>45</b>
1. Des moyens financiers à la hauteur .....	45
2. Infuser la culture outre-mer .....	46
<b>III. PROPOSITIONS DE RÉVISION DES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION .....</b>	<b>49</b>
1. Proposition de loi constitutionnelle du Sénat n° 682 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales.....	51
2. Contribution de M. Didier Maus, ancien conseiller d'État, président émérite de l'Association française de droit constitutionnel .....	55
3. Contribution de M. Stéphane Diémert, président assesseur à la Cour administrative d'appel de Paris, ancien conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles de deux ministres de l'outre-mer (2002-2006) .....	59
<b>DEUXIÈME PARTIE .....</b>	<b>75</b>
<b>I. ÉCHANGES AVEC LES PRÉSIDENTS DES EXÉCUTIFS LOCAUX.....</b>	<b>75</b>
<b>A. AUDITIONS .....</b>	<b>75</b>
1. Collectivités régies par l'article 73 .....	76
a) Entretien avec Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe .....	76
b) Entretien avec M. Ary Chalus, président du conseil régional de la Guadeloupe .....	87
c) Entretien avec M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité de Guyane .....	103
d) Entretien avec M. Claude Lise, président de l'Assemblée de Martinique .....	115
e) Entretien de M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de la Martinique .....	131
f) Entretien avec MM. Jean-Paul Virapoullé, ancien sénateur, conseiller régional de La Réunion et Jack Gauthier, conseiller régional de La Réunion .....	137
2. Collectivités régies par l'article 74 .....	157
a) Entretien avec M. Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française .....	157
b) Entretien avec M. Atoloto Kolokilagi, président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna .....	169
c) Entretien avec M. Daniel Gibbs, président de la collectivité de Saint-Martin .....	179
d) Entretien avec M. Stéphane Lenormand, président de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.....	201
3. Nouvelle-Calédonie.....	211
Entretien avec M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.....	211

<b>B. CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>	<b>223</b>
1. <i>Région Réunion</i> .....	223
2. <i>Gouvernement de la Polynésie française</i> .....	231
3. <i>Collectivité de Saint-Barthélemy</i> .....	237
<b>II. TABLE RONDE « LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE OUTRE-MER :     QUEL CADRE POUR LE SUR MESURE ? » DU 23 JUILLET 2020 .....</b>	<b>243</b>
<b>III. ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE : LE STATUT DES TERRITOIRES     ULTRAMARINS EN EUROPE .....</b>	<b>271</b>
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>307</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>327</b>
1. <i>Déclaration de Basse-Terre du 1<sup>er</sup> décembre 1999</i> .....	327
2. <i>Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, prononcé le 11 mars 2000         à Madiana (Martinique)</i> .....	329



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En janvier 2020, un groupe de travail sur la décentralisation a été mis en place sous la présidence de Gérard Larcher, président du Sénat. Composé de manière pluraliste avec notamment la participation des présidents de tous les groupes politiques du Sénat, l'assemblée représentant les collectivités territoriales de la République, ce groupe de travail fait suite à l'annonce d'un « nouvel acte de la décentralisation » et d'un projet de loi baptisé « 3 D » : décentralisation, différenciation et déconcentration. Le président de la commission des lois, M. Philippe Bas (Les Républicains-Manche), en a été désigné rapporteur général et le président de la délégation aux collectivités territoriales, M. Jean-Marie Bockel (Union centriste-Haut-Rhin), co-rapporteur.

C'est dans ce cadre, qu'en ma qualité de président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, j'ai été chargé du volet outre-mer, et en particulier de la problématique de la différenciation territoriale des collectivités concernées, autrement dit de la possibilité pour les collectivités ultramarines de disposer d'une organisation de la démocratie locale qui répondent à leurs réalités, dans le cadre de la République.

Pour nourrir cette réflexion, j'ai procédé, entre les mois de mai et juin 2020, à l'audition des exécutifs et présidents des assemblées territoriales de l'ensemble des collectivités - à l'exception de Mayotte - et de la Nouvelle-Calédonie. En me fondant sur les demandes et observations recueillies, j'ai établi une synthèse et formulé des propositions qui ont été présentées et reprises dans les *50 propositions pour le plein exercice des libertés locales* rendues publiques par le Gérard Larcher et les co-rapporteurs le 2 juillet dernier.

Pour compléter cette première approche qui avait recueilli l'adhésion du groupe de travail, le président du Sénat m'a confié **la mission de réaliser un travail plus approfondi sur le volet outre-mer dans le cadre de la délégation que j'ai l'honneur de présider, pour lequel j'ai été désigné rapporteur, le 3 juillet, par ses membres**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Compte rendu du 3 juillet 2020 (Examen en délégation).*

**Je tiens à les remercier pour leur confiance et leur contribution à cette démarche inédite, destinée à nourrir le futur débat institutionnel dont le Parlement sera saisi dans les prochains mois, lors de l'examen des différents textes sur la décentralisation.**

La différenciation territoriale est en effet un sujet essentiel sur lequel je me suis engagé depuis longtemps. J'ai eu l'occasion de rappeler dans de nombreuses circonstances que les outre-mer étaient un véritable laboratoire institutionnel dont les différentes expériences devraient nourrir la réflexion sur le processus de décentralisation, y compris au niveau national, et qu'historiquement les outre-mer incarnent l'idée même de différenciation territoriale.

Plus que jamais d'actualité, la différenciation constitue, à mes yeux, **un moyen et un levier** pour parvenir à mettre en adéquation l'environnement normatif des outre-mer avec l'objectif de leur développement.

Durant mon mandat et en tant que président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, chaque fois que possible, j'ai tenu à mettre en avant cet enjeu.

Ce fut en particulier le cas avec une étude en deux volets sur les normes, dans le secteur du BTP d'une part, et dans le secteur agricole d'autre part, qui a fortement contribué à mettre en lumière le caractère impérieux, voire vital pour l'avenir, de l'acclimatation des normes en outre-mer, face à la lourdeur de l'inflation normative et à l'inadéquation patente de certaines réglementations aux réalités locales.

La réflexion générale sur le cadre institutionnel, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, le degré de responsabilités locales, a pleinement sa pertinence dans le cadre des activités de la Délégation sénatoriale aux outre-mer et a d'ailleurs fait l'objet par le passé d'un rapport d'information réunissant les actes d'un colloque organisé le 10 avril 2014 et intitulé : « *Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines* »<sup>1</sup>, sous la présidence de mon prédécesseur M. Serge Larcher, sénateur de la Martinique.

La présente étude constitue donc le prolongement **d'une réflexion engagée de longue date pour promouvoir, une logique de subsidiarité et de pertinence de l'action publique, à l'instar des collectivités hexagonales mais en prenant en compte les spécificités des outre-mer.**

Il convient de rappeler que la révision constitutionnelle de 2003 a amorcé cette « révolution culturelle » avec l'idée de « statuts à la carte », à l'origine aussi bien des statuts de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ainsi que de celui de Mayotte.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information du Sénat n° 452 (2013-2014) de M. Serge Larcher, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 11 avril 2014.

Pour autant, elle n'a pas remis en cause la *summa divisio* juridique entre les collectivités soumises à l'article 73 de la Constitution fondé sur le principe d'identité législative et celles placées sous le régime de l'article 74 associé au principe de spécialité législative dans les matières transférées. Or la réalité est, comme l'ont montré les auditions, beaucoup plus nuancée que ce que l'on croit généralement et l'évolution récente des débats internes, au sein de chaque collectivité, sur ce sujet l'illustre largement.

Une table ronde organisée le 23 juillet 2020 avec des experts juridiques a permis d'éclairer les grandes lignes de ces débats et d'examiner les formes d'un nouveau cadre juridique susceptible d'accueillir les aspirations diverses pour **un « sur-mesure » statutaire de plus en plus souhaité par les responsables politiques.**

La présente étude se veut donc **le reflet des réalités locales vécues par les collectivités intéressées et de l'état des discussions sur leur évolution statutaire à court et moyen termes.**

Pour accompagner concrètement les attentes exprimées, son objectif est aussi de tenter de contribuer à **déterminer le socle constitutionnel commun** qui pourrait répondre aux vœux des collectivités de **disposer à l'avenir d'un cadre favorisant davantage leur épanouissement et l'efficacité** des politiques publiques ainsi que **des propositions sur les outils juridiques** pouvant porter ces évolutions.

L'ensemble de ces travaux et échanges a mis en évidence **l'urgence d'une refondation de la relation entre l'État et les outre-mer** qui passera nécessairement par une **réforme de l'exercice des libertés locales et de la plus large diffusion d'une culture des outre-mer.**



## PREMIÈRE PARTIE

### I. L'ADÉQUATION DE L'ACTION PUBLIQUE AUX RÉALITÉS LOCALES AU CŒUR DE LA DIFFÉRENCIATION OUTRE-MER

Les entretiens réalisés en vue de la réalisation de ce rapport confirment que le débat institutionnel et statuaire dans les outre-mer ne s'est **jamais totalement refermé**.

Il s'agit d'un débat multidimensionnel, renvoyant à des enjeux à la fois juridiques, philosophiques, économiques, voire culturels. Bien que plus vivace dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution, la réflexion sur la meilleure organisation institutionnelle et la répartition des compétences entre l'État et le territoire est **commune à tous les outre-mer**, comme l'ont confirmé les auditions.

La décentralisation de 1982, puis la révision constitutionnelle de mars 2003 ont constitué des étapes marquantes mais elles n'ont pas toujours permis d'apporter une réponse satisfaisante, en particulier pour les collectivités de l'article 73, qui restent au fond, en quête d'une organisation de l'exercice de la démocratie locale au service de leur développement.

Les échanges avec les exécutifs locaux reflètent la dichotomie constitutionnelle et la culture de la décentralisation qui en découlent outre-mer. Ainsi d'un côté, figurent les départements et collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution qui s'inscrivent dans une logique de responsabilité relativement « prudente » et, de l'autre, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (COM) qui ont une culture de la décision locale très marquée. Deux exceptions sont à noter : Saint-Martin qui se place pour des raisons historiques à mi-chemin entre les deux cultures et Wallis-et-Futuna qui ne relève ni de l'une ni de l'autre des catégories, l'exécutif étant assuré directement par le représentant de l'État dans le territoire.

#### *A. LES OUTRE-MER : UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE EN RÉALITÉ « ÉCLATÉ »*

Il existe aujourd'hui autant de statuts et d'organisations qu'il existe de territoires situés outre-mer.

## **1. Dans les collectivités des articles 73 et 74 de la Constitution, des organisations institutionnelles très diverses**

### *a) Des formes institutionnelles différentes au sein de l'article 73*

L'article 73 de la Constitution regroupe en réalité des collectivités **aux formes institutionnelles très variées (deux DROM, deux collectivités uniques, un département à assemblée délibérante unique).**

La Guadeloupe et La Réunion sont des **départements-régions d'outre-mer (DROM).**

Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, la Guadeloupe est un **département et une région d'outre-mer, relevant de l'article 73 de la Constitution.** Par consultation locale du 7 décembre 2003, la Guadeloupe a refusé l'évolution vers la constitution d'une assemblée unique. Quatre niveaux de collectivités existent en Guadeloupe : les communes (32), les intercommunalités (6), le département et la région.

La Réunion est un **département et une région d'outre-mer,** relevant de l'article 73 de la Constitution. Le projet de bi-départementalisation lancé à la fin des années 1990, visant à faire du sud de La Réunion le deuxième département de l'île, fut rejeté aussi bien par le conseil régional que par le conseil général au cours des séances des 17 et 18 mars 2000.

La répartition des compétences entre la région et le département y suit celle des collectivités hexagonales (développement économique, lycées, formation, transports pour la région ; réseau routier, collèges et action sociale pour le département).

La Guyane et la Martinique sont quant à elles deux **collectivités uniques régies par l'article 73,** chacune avec son mode d'organisation propre.

Par consultation locale le 24 janvier **2010,** les Guyanais ont opté pour **une collectivité unique, régie par l'article 73 de la Constitution.** La loi du 27 juillet 2011 a créé la collectivité territoriale de Guyane (CTG) et ce changement de statut est devenu effectif en mars 2015. Selon l'article L. 7111-1 du Code général des collectivités locales, la CTG « *exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières* ».

Les organes de la collectivité se composent de **l'assemblée de Guyane** et de son président assistés du **conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de la Guyane** ainsi que du **conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge.** Le président de l'assemblée de Guyane est l'organe exécutif de la CTG.

Par consultation locale le 24 janvier 2010, les électeurs de Martinique ont décidé d'évoluer vers une **collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution**. Cette nouvelle organisation administrative, prévue par la loi du 27 juillet 2011, est entrée en vigueur après l'élection de l'assemblée de Martinique en décembre 2015. S'inspirant de la collectivité territoriale de la Corse, le système martiniquais est original s'agissant des collectivités de l'article 73 en ce qu'il prévoit une **dissociation de l'exécutif et de la présidence de l'assemblée**.

Après l'élection de son président et de ses vice-présidents, l'assemblée procède à l'élection parmi ses membres du **conseil exécutif de Martinique** (un président et huit conseillers exécutifs). Il existe ainsi un **président de l'assemblée de Martinique** (chargé d'organiser les travaux de l'assemblée) et un **président du conseil exécutif de Martinique** (chargé de diriger l'action de la collectivité et de préparer et d'exécuter les délibérations de l'assemblée).

Mayotte, enfin, est un **département d'outre-mer relevant de l'article 73**. Consultés le **29 mars 2009**, sur la base de l'article 72-4 de la Constitution, les électeurs de Mayotte ont approuvé massivement le projet de **transformation de la collectivité en département**. Le 31 mars 2011, elle est ainsi devenue le 101<sup>ème</sup> département français et le 5<sup>ème</sup> **département d'outre-mer**.

La **départementalisation a été progressive** et la mise en place de **l'identité législative** a nécessité de prendre en compte les spécificités de la société mahoraise (existence d'un statut personnel en plus du statut de droit commun ; justice des cadis...).

Disposant d'une assemblée unique, le **conseil départemental de Mayotte exerce également les compétences d'un conseil régional**. Le département exerce ainsi des compétences normalement dévolues aux régions.

*b) Un article 74 regroupant diverses réalités statutaires*

Les collectivités de **l'article 74 de la Constitution**, bien que regroupées sous l'appellation uniforme de « **collectivités d'outre-mer** » (COM) recouvrent aussi différentes réalités statutaires.

Wallis-et-Futuna est un **territoire directement administré par l'État**. **Collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution**, son statut est fixé par la loi du 29 juillet 1961. L'État français est représenté à Wallis-et-Futuna par un **administrateur supérieur**. À la différence des autres collectivités territoriales, le **pouvoir exécutif est assuré par le représentant de l'État** et non par un président élu.

Le territoire est divisé administrativement en circonscriptions qui correspondent aux trois royaumes puisqu'une **organisation monarchique traditionnelle y est reconnue**. Chacune des circonscriptions (Uvea, Alo et Sigave) dispose de la personnalité morale avec un budget spécifique géré par un conseil de circonscription composée de chefs coutumiers et présidé par le roi. Une **assemblée territoriale** délibère sur une quarantaine de domaines, conformément au décret du 22 juillet 1957.

Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont des **COM dotées de l'autonomie** disposant d'un statut principalement régi par l'identité législative et par le principe de spécialité législative dans les seules matières transférées à la collectivité.

Auparavant commune de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy est une **collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie régie par l'article 74 de la Constitution** depuis la consultation du 7 décembre 2003. Son statut est fixé par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Elle dispose d'un **conseil exécutif**, d'un **conseil territorial** ainsi que d'un **conseil économique, social et culturel**.

Ancienne commune de la Guadeloupe, Saint-Martin est devenue une **collectivité d'outre-mer régie par l'article 74** de la Constitution, à la suite de la consultation locale du **7 décembre 2003**. Son statut est fixé par la **loi organique du 21 février 2007** portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Saint-Martin dispose d'un **conseil exécutif** et d'un **conseil territorial**, ce dernier constituant l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. La collectivité forme une circonscription électorale unique où les conseillers territoriaux sont élus pour 5 ans. En application de la loi organique, a été également créé **un conseil économique, social et culturel**, son rôle étant exclusivement consultatif.

Saint-Pierre-et-Miquelon est également une **COM mais n'est pas dotée de l'autonomie**. Ancien département d'outre-mer puis collectivité à statut particulier, elle est aujourd'hui une **collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution**. Son statut est fixé par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. La collectivité est composée de **deux communes** : Saint-Pierre et Miquelon-Langlade. Elle dispose d'un **conseil exécutif**, d'un **conseil territorial** ainsi que d'un **conseil économique, social et culturel**

La Polynésie française quant à elle est une **COM dotée de l'autonomie** et reconnue comme pays d'outre-mer<sup>1</sup> disposant d'une très large autonomie. Son statut est fixé par la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (modifié à sept reprises depuis). Le statut de 2004, ajusté en 2007 et renforcé en 2011, octroie à la **Polynésie française une compétence de principe** et à **l'État des compétences d'attribution**. La Polynésie française est ainsi compétente dans toutes les matières, à l'exception de celles expressément attribuées à l'État. Celui-ci exerce des compétences d'attribution recentrées sur ses missions régaliennes. La Polynésie française dispose par ailleurs de compétences particulières **en matière de relations internationales**.

---

<sup>1</sup> Ce terme n'étant pas une catégorie juridique.

S'inspirant du modèle parlementaire, les institutions polynésiennes comprennent un pouvoir exécutif (**président et gouvernement de la Polynésie française**), une assemblée législative (**Assemblée de la Polynésie française**) et un organe destiné à représenter les forces économiques et sociales du territoire (**conseil économique, social et culturel de la Polynésie française**). L'exécutif est responsable devant l'assemblée.

#### **Article 72-3 de la Constitution**

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

## **2. La Nouvelle-Calédonie : une collectivité à statut particulier**

La Nouvelle Calédonie dispose d'un **statut particulier**, relevant du **titre XIII de la Constitution**. Elle ne fait **pas partie des collectivités territoriales** au sens du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution. Son organisation institutionnelle est déterminée par la **loi organique du 19 mars 1999**.

Après les « évènements » intervenus dans les années 1980, les **accords de Matignon signés le 26 juin 1988** créent trois **provinces semi-autonomes (Nord, Sud et îles Loyauté)**, chacune d'elle possédant une assemblée délibérante, et prévoient un référendum d'autodétermination. À l'approche de cette consultation, un nouveau statut est négocié : les **accords de Nouméa du 5 mai 1998** prévoient une **autonomie renforcée** et un **transfert progressif et irréversible de compétences** et institue une **citoyenneté calédonienne**.

**Le congrès** est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Élu de manière indirecte, il est constitué par une partie des élus des trois assemblées provinciales. **Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie** est élu par le congrès. Il est constitué à la représentation proportionnelle des groupes politiques élus au congrès. Le président du gouvernement est élu par les membres du gouvernement. Le congrès peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement. La **coutume**, élément essentiel de la culture kanak, est représentée par le **Sénat coutumier**. Le conseil économique et social a un rôle consultatif.

Deux dispositions essentielles révèlent **l'originalité du statut calédonien**. Le congrès peut prendre des délibérations à valeur législative appelées **lois du pays**. À la différence de la Polynésie française, ces actes ne sont pas contrôlés par le Conseil d'État mais par le **Conseil constitutionnel**, ce qui en fait **des actes quasi législatifs**. Par ailleurs, il est reconnu une **citoyenneté calédonienne** et des **listes électorales spéciales** sont prévues pour les élections provinciales et pour les scrutins d'autodétermination. Le principe d'un accès à l'emploi local prioritaire pour les Calédoniens est également reconnu.

### **3. Les possibilités offertes par la révision constitutionnelle de 2003**

La révision constitutionnelle de 2003 a entendu redéfinir le cadre constitutionnel devenu « inadapté »<sup>1</sup> afin de mieux le rapprocher des réalités statutaires ultramarines et des aspirations exprimées à la suite la loi du 13 décembre 2000 d'orientation de l'outre-mer (LOOM).

#### *a) La faculté d'évolution institutionnelle assortie de l'identité législative*

L'article 73 de la Constitution prévoit pour une collectivité la faculté **soit de substituer une collectivité unique à un département et une région d'outre-mer, soit de créer une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités**.

Dans ces deux éventualités, il ne s'agit alors que d'une réorganisation des institutions locales et de leur fonctionnement n'entraînant **aucune modification sur le régime législatif qui régit les lois et les règlements applicables sur le territoire**. La collectivité ainsi créée ne dispose pas véritablement d'un « statut » puisque contrairement aux COM, son organisation relève de la loi ordinaire - bien que le législateur organique ait eu à intervenir pour tirer les conséquences de la création des collectivités de Guyane et de Martinique.<sup>2</sup>

Lorsqu'ils ont été consultés en 2010, les électeurs de la Martinique et de Guyane se sont prononcés en faveur de « **la création sur leur territoire d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régis par l'article 73 de la Constitution** »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 27 (2002-2003) de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois.

<sup>2</sup> S'agissant de la création d'une assemblée unique, M. Stéphane Diémert, lors de la table ronde du 23 juillet 2020, a observé que pour autant le droit antérieur à la révision de 2003 aurait déjà pu permettre la création d'une assemblée unique. Dans sa décision 82-147 DC, le Conseil constitutionnel avait censuré la création d'une assemblée unique dans les DOM en raison du mode de scrutin proportionnel qui avait été alors envisagé en ce qu'il n'assurait pas la représentation de la composante territoriale du département. Le projet ayant été abandonné, il n'a pu être établi que la modification du mode de scrutin aurait permis la création d'une assemblée unique par la loi.

<sup>3</sup> Consultations du 24 janvier 2010.

L'appréciation de l'apport d'une réorganisation institutionnelle reste malgré tout contrastée.

En Guyane, le président de la collectivité territoriale se félicite de la simplification institutionnelle résultant de la **création d'une collectivité se substituant au département et à la région**<sup>1</sup>. Il a souligné les économies réalisées et l'amélioration de la gouvernance et s'est dit favorable à la poursuite des intercommunalités qui permettent une réduction des coûts pour les usagers.

En Martinique, selon M. Claude Lise, président de l'Assemblée de la collectivité de Martinique, alors que la création d'une collectivité unique était portée par un discours de simplification, avec les intercommunalités, coexistent en réalité quatre collectivités<sup>2</sup> sur le territoire de la Martinique.

Dans les DROM, la présence d'un département et d'une région a sans doute permis la mise en œuvre du principe énoncé par Montesquieu selon lequel « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ». Mais les intercommunalités ont parallèlement pu neutraliser le pouvoir au point de parfois le mettre à l'arrêt et d'être à l'origine de blocages de la gestion de la distribution de l'eau potable. En conséquence, M. Claude Lise a regretté **une organisation qui mériterait d'être encore davantage simplifiée et rapportée à la taille du territoire**.

La simplification administrative dans les outre-mer relève dès lors d'un double niveau : dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes. En l'absence de clarification, il arrive que des politiques publiques soient bloquées du fait d'une trop grande complexité, le ministère des outre-mer ne semblant pas lui-même parfois en mesure de démêler l'enchevêtrement des compétences.

*b) L'évolution statutaire bidirectionnelle*

L'article 72-4 de la Constitution issue de la révision de 2003 consacre la faculté pour **tout ou partie d'un territoire situé outre-mer de passer de l'un vers l'autre des régimes des articles 73 et 74**.

---

<sup>1</sup> Audition de M. Rodolphe Alexandre du 5 juin 2020.

<sup>2</sup> Audition de M. Claude Lise du 13 juin 2020. « *Alors que nous avons prôné durant de nombreuses années le passage de deux collectivités (un département et une région) à une, nous avons en réalité aujourd'hui quatre collectivités* » (la collectivité de Martinique et les trois communautés d'agglomération).

### Article 72-4 de la Constitution

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Il s'agit d'une évolution majeure pour au moins deux raisons.

En premier lieu, la constitutionnalisation de la possibilité de changement de régime en précise les règles pour **l'ensemble des collectivités d'outre-mer**. Saint-Pierre-et-Miquelon est devenue une COM dont le statut est prévu par une loi organique alors que son passage du statut de département à celui de territoire d'outre-mer relevait auparavant de la loi ordinaire. Inversement, Mayotte a pu passer du statut de COM à celui de département d'outre-mer.

En second lieu, cette révision **tient compte du morcellement des archipels**<sup>1</sup> en permettant une évolution partielle du territoire. Cette rédaction a ainsi permis la création des deux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en 2007<sup>2</sup>.

#### *c) Des changements soumis au consentement des populations*

En prévoyant qu'aucun changement, qu'il soit de nature institutionnelle ou statutaire, ne puisse s'effectuer sans que le **consentement des populations** ait été recueilli préalablement, la Constitution a consacré une autre avancée majeure<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> « pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3 » (article 72-4 de la Constitution).

<sup>2</sup> Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

<sup>3</sup> Article 72-4 et septième alinéa de l'article 73 : « la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

Cette garantie de l'assentiment démocratique était largement réclamée par les élus n'ignorant pas la charge symbolique de toute intention de se démarquer de l'organisation nationale et son impact sur les mentalités locales.

La volonté des populations doit s'exprimer sur le fondement d'une information claire et accessible afin qu'elle se prononce en ayant connaissance des conséquences de son choix.

## **B. DES DÉBATS STATUTAIRES ANCIENS ET ENCORE BIEN PRÉSENTS**

### **1. Un débat bien présent dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution**

**Dans les collectivités de l'article 73, la demande de décentralisation des compétences est unanime bien qu'elle s'exprime sous différentes formes.** Il n'y a en effet **pas de différence de nature mais de degré** entre les projets et le principe de différenciation est désormais largement acquis<sup>1</sup>.

En outre, si l'ambition n'est pas ici de retracer de manière détaillée l'histoire des débats institutionnels des outre-mer, il s'agit de contextualiser la présente réflexion et les préconisations formulées dans l'histoire récente.

#### *a) Les départements français d'Amérique*

En novembre 2019, notre collègue Antoine Karam<sup>2</sup> relevait : « *Aujourd'hui, si nous avons le sentiment que la question statutaire n'a jamais été autant d'actualité, c'est bien parce que celle-ci ne nous a jamais quittés* », après avoir considéré que le débat se « *rejoue à intervalles réguliers dans chaque territoire, toujours dans les mêmes termes.* »

Institués par la LOOM, **les congrès des élus départementaux et régionaux** initialement instaurés dans « *les régions d'outre-mer qui comprennent un seul département* » constituent l'espace dédié à la problématique institutionnelle et statutaire. Réunissant les élus régionaux, départementaux et les parlementaires du territoire, ils sont chargés de formuler des **propositions d'évolution institutionnelle**, de transfert de compétences de l'État ou encore de modification de la répartition des compétences entre la région et le département<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Sous réserve de la position des présidents des conseils départementaux de Mayotte et de La Réunion.*

<sup>2</sup> « *20 ans après la Déclaration de Basse-Terre, formalisons notre droit à la différence* » : <http://outremers360.com/politique/tribune-dantoine-karam-20-apres-la-declaration-de-basse-terre-formalisons-notre-droit-a-la-difference/>

<sup>3</sup> *L'article L. 5911-1 du code général des collectivités a tiré les conséquences de la création des collectivités de Guyane et de Martinique en adaptant la composition de leurs congrès des élus.*

Ainsi, en Guadeloupe, cette instance s'est réunie **seize fois** depuis sa création. Sa dernière réunion s'est tenue le 20 décembre 2019, avec notamment à son ordre du jour, la gouvernance et l'organisation territoriale ainsi que le développement économique et humain.

En Guyane, la dernière réunion s'est tenue le 14 janvier 2020 avec à l'ordre du jour la question statutaire.

En Martinique, l'absence de réunion formelle n'indique pas pour autant que l'on puisse déduire que la création de la collectivité de Martinique a pu clore le débat, comme en témoignent les entretiens avec les présidents du conseil exécutif et de l'assemblée de la collectivité territoriale.

La crise sanitaire à la suite de la pandémie de Covid-19 a par ailleurs montré que l'évolution des positions des exécutifs **vers une demande d'accroissement des responsabilités** est confortée. Ils ont notamment pointé la difficulté pour l'État à gérer l'urgence sanitaire et souhaité une plus grande décentralisation en matière de santé. Or, il s'agit d'un domaine qui, dans les outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, a traditionnellement été considéré jusqu'à présent dans comme relevant « du bloc des solidarités » quasiment assimilé au domaine régalien.

*b) Le « statu quo » réunionnais*

Si La Réunion est aujourd'hui considérée comme attachée au *statu quo* institutionnel, il convient de rappeler qu'historiquement elle a eu à connaître elle aussi un débat institutionnel.

M. Paul Vergès, avait en effet porté l'idée d'un régime autonome pour l'île jusqu'au début des années 80<sup>1</sup>.

La loi du 12 juin 2001<sup>2</sup>, modifiant l'article L. 5911-1 du code général des collectivités a, par la suite, supprimé le congrès des élus régionaux et départementaux de La Réunion, faisant disparaître cet espace du débat institutionnel.

L'affirmation de l'attachement au statut départemental s'est ensuite exprimée à travers **l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution qui exclut la région et le département de La Réunion de la possibilité de bénéficier de la procédure d'habilitation**, qui permet aux collectivités de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières du domaine de la loi.

---

<sup>1</sup> <https://www.temoignages.re/politique/sciences-politiques/la-creation-du-congres-des-elus-departementaux-et-regionaux,92614>

<sup>2</sup> Loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer.

Comme le rappelle M. Stéphane Diémert<sup>1</sup>, président assesseur à la Cour administrative d'appel de Versailles et ancien conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles de deux ministres de l'outre-mer, cet alinéa a fait l'objet de nombreuses querelles doctrinales portant sur la faculté ou non pour La Réunion de bénéficier par ailleurs des voies institutionnelle et statutaire offertes par l'article 73 de la Constitution. Pour M. Ferdinand Mélin-Soucramanien<sup>2</sup>, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, directeur du CERCCLÉ-GRECCAP, cette « *identité renforcée* » ne fait en réalité pas obstacle à l'application des alinéas organisant l'adoption d'un statut différencié.

*c) Mayotte*

La loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte a érigé le territoire en département, après que la consultation locale de 2009 l'a approuvé à plus de 95 %. Le droit commun antérieur à 2011 doit cependant faire l'objet d'une application explicite à Mayotte, traduisant une départementalisation progressive et adaptée du territoire. Les circonstances actuelles dans le département de Mayotte n'ont pas permis d'entendre M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, président du conseil départemental de Mayotte et de recueillir son analyse sur l'état des lieux de la situation mahoraise.

On se gardera donc ici de toute extrapolation en matière institutionnelle. Tout au plus, est-il possible de voir dans les propositions de loi organique et ordinaire relatives au département de Mayotte<sup>3</sup> déposées par le vice-président du Sénat, Thani Mohammed Soihili, sénateur de Mayotte, un signe qu'à tout le moins une partie de la classe politique considère que la réflexion sur les institutions mahoraises n'est pas close.

## **2. Les termes du débat institutionnel dans ces collectivités**

Deux missions d'envergure ont été conduites sur les outre-mer au cours de ces vingt dernières années et sont éclairantes pour appréhender les termes du débat institutionnel dans ces collectivités.

---

<sup>1</sup> Stéphane Diémert, « L'histoire constitutionnelle de l'outre-mer sous la V<sup>ème</sup> République », *Les nouveaux cahiers du conseil Constitutionnel*, n° 35.

Stéphane Diémert est en outre ancien sous-directeur, chargé de mission auprès du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer et ancien ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane.

<sup>2</sup> Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35.

<sup>3</sup> Proposition de loi organique n° 257 (2018-2019) de M. Thani Mohamed Soilihi, déposé au Sénat le 21 janvier 2019.

Il s'agit d'abord de la mission confiée en décembre 1998 par le Premier ministre, M. Lionel Jospin au sénateur de la Martinique, M. Claude Lise, alors sénateur et président du conseil général de Martinique, et à M. Michel Tamaya, alors député de La Réunion, et dont le rapport « *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité* »<sup>1</sup> a largement préfiguré le volet institutionnel de la LOOM.

La seconde est la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer du Sénat, de 2009, présidée par M. Serge Larcher, sénateur de la Martinique, qui a donné lieu au rapport d'information « *Les DOM : défi pour la République, chance pour la France* »<sup>2</sup> dont le rapporteur était M. Éric Doligé.

*a) L'enjeu du développement*

La lecture de ces travaux d'une grande richesse permet de tirer quelques enseignements pour le présent rapport.

Les deux documents confirment que la réflexion sur les institutions n'est pas détachable de **l'enjeu du développement des outre-mer**.

Le rapport précité au Premier ministre relève à cet égard que l'accession à un accroissement des responsabilités locales « *même si elle est synonyme d'un surcroît de démocratie locale n'est pas une finalité en soi. Elle ne se conçoit qu'au service du développement de nos départements et d'une amélioration du bien-être de nos populations* ».

De même, la mission commune d'information du Sénat mise en place à la suite de la crise sociale qui avait secoué l'ensemble des DOM et paralysé la Guadeloupe durant quarante-quatre jours en 2008 a également consacré une partie de ses travaux aux freins institutionnels et de gouvernance à « *l'épanouissement des outre-mer dans la République* », à côté des aspects économiques et sociaux.

Le lien entre institutions et développement avait du reste été préalablement affirmé politiquement avec **la Déclaration de Basse-Terre signée le 1<sup>er</sup> décembre 1999**<sup>3</sup> par les présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, Mme Lucette Michaux-Chevry, alors sénatrice, de Guyane, Antoine Karam, sénateur de la Guyane et M. Alfred Marie-Jeanne pour la Martinique. Ils s'appuyaient sur les difficultés économiques et sociales des trois régions pour réclamer la création d'un « *statut nouveau de région d'outre-mer doté d'un régime fiscal et social spécial* » prenant notamment exemple sur les régions espagnoles dotées d'une large autonomie.

---

<sup>1</sup> Rapport à Monsieur le Premier ministre : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/994001524.pdf>

<sup>2</sup> Rapport d'information du Sénat n° 519 (2008-2009) de M. Éric Doligé, fait au nom de la mission commune d'information outre-mer.

<sup>3</sup> Document joint (annexe 1).

*b) Une gouvernance adaptée aux réalités locales*

Ces travaux ont en commun de mettre en évidence combien **l'efficacité des politiques publiques** avait pu être mise à mal par défaut d'adaptation de la gouvernance aux réalités locales, s'ajoutant à l'inadaptation récurrente des règles applicables.

L'interprétation restrictive du Conseil constitutionnel de la faculté d'adaptation issue de la jurisprudence de 1982<sup>1</sup> censurant la mise en place d'une assemblée unique dans les DOM a en effet conduit à des aménagements limités en matière d'organisation institutionnelle. Cette décision consacra ainsi le principe selon lequel l'assimilation ou identité législative a pour corollaire en outre-mer une assimilation institutionnelle. Elle a ainsi donné naissance aux régions monodépartementales encore aujourd'hui sources de critiques.

M. Éric Doligé, rapporteur, considérait cette organisation comme une « *source de complexité et d'antagonismes stériles* » nécessitant la mise en question de la coexistence de ces deux entités sur des territoires exigus. Il faisait ainsi écho au constat posé dix ans plus tôt d'un « *face à face permanent des deux niveaux de collectivités* ».

Bien que depuis ces deux rapports le paysage institutionnel ait évolué du fait notamment de la création des deux collectivités de Guyane et de Martinique, il n'en demeure pas moins que **l'objectif d'une organisation au service d'une plus grande efficacité de l'action publique reste à atteindre**, la création de ces deux collectivités n'ayant pas du reste automatiquement mis fin à la complexité institutionnelle.

*c) Exercer davantage de compétences localement*

Du point de vue de l'exercice des compétences, autrement dit de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques et des règles applicables, la demande d'approfondissement de la décentralisation est unanime.

Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, la demande de décentralisation procède notamment de l'idée que le **traitement indifférencié des outre-mer a eu pour corollaire une forme d'indifférence de la part de l'État**. M. Didier Robert, président du conseil régional de La Réunion relève ainsi dans un courrier adressé au rapporteur que « *de manière générale encore aujourd'hui, l'outre-mer reste à l'état de sujets simplement évoqués par les hautes autorités de la République sans réelle volonté de s'atteler à régler des problématiques à la fois profondes et récurrentes sur notre territoire* ».

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 82-147 DC du 2 décembre 1982.

Les transferts de compétences constituent dès lors le moyen de pallier cette insuffisance d'intérêt dommageable à l'efficacité des politiques publiques outre-mer. Si la demande d'État demeure, elle n'est plus mise en avant comme cela a pu être le cas par le passé, **la revendication d'un accroissement des responsabilités locales étant désormais privilégiée.**

La définition des politiques publiques au plus près des territoires est considérée par les exécutifs comme essentielle dans de nombreux domaines leviers de développement. Au cours des entretiens, ont été citées des matières telles que **l'environnement, la pêche, l'agriculture, le développement des productions locales, le sport, le logement, le transport ou encore l'énergie, jusqu'à l'éducation**, en vue de leur meilleure adéquation à la diversité des situations des outre-mer et de mettre fin à des décisions prises en déconnexion avec les réalités et les élus locaux.

À l'occasion de la table ronde organisée le 11 juin 2020 par la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales sur la décentralisation, la notion de « *centralisation par les normes* » a été abordée. Elle est d'autant plus visible dans les outre-mer et dommageable lorsque la norme ne prend pas en compte ou appréhende mal l'objet auquel elle s'applique. Une norme trop rigide supprime par ailleurs toute marge de manœuvre aux collectivités qui ont besoin de souplesse surtout compte tenu de leur éloignement.

**La réflexion sur la décentralisation outre-mer s'articule autour de l'adaptation des normes en général et de la détermination de l'autorité désignée pour y procéder et met en lumière la nécessité d'une approche différenciée.** Cette problématique se situe à la charnière des régimes d'identité et de spécialité législative qui s'appliquent aussi bien aux règles qu'à l'organisation institutionnelle.

### **3. Les COM, laboratoires institutionnels de la République : entre amélioration de l'existant et aspiration à davantage de responsabilités**

La nature même de leur statut, qui permet aux COM de disposer de larges compétences, explique sans doute que le débat statutaire y soit plus en retrait que dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. L'enjeu statutaire ayant été dépassé, le débat se situe essentiellement sur le **plan de la répartition des compétences entre l'État et la collectivité**, la situation de Wallis-et-Futuna mise à part.

D'une manière générale, **dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, la culture de la responsabilité locale est très affirmée avec là aussi des nuances** liées au degré d'autonomie, autrement dit de la marge de manœuvre dans la capacité de la collectivité à décider par elle-même.

La **Polynésie française**, régie essentiellement par le principe de spécialité législative compte tenu de l'importance des matières qui lui ont été transférées, est la **collectivité la plus avancée de ce point de vue**.

La variété statutaire des COM permet de les considérer comme les bases avancées du « **laboratoire institutionnel** » de la République.

Elle permet également d'interroger la notion d'indivisibilité de la République à l'aune de cette diversité et de la reconnaissance d'organisations et de règles particulières au sein de la République.

L'inscription nominative de chacun des territoires situés outre-mer à l'article 72-3 de la Constitution est à la fois une affirmation de leur ancrage dans la République et un témoignage de la compatibilité de la pluralité statutaire avec le caractère indivisible de la République. Cette interprétation est confirmée par M. Stéphane Diémert qui précise en outre que cette inscription nominative visait à soumettre toute séparation éventuelle d'avec la République à une révision de la Constitution.

On reprendra ici le questionnement sans détours de M. Félicien Lemaire, professeur de droit public à l'université d'Angers, sur « *L'outre-mer, l'unité et l'indivisibilité de la République*<sup>1</sup> », formulé en ces termes : « [...] reconnaissons qu'il y a une tentation à situer l'outre-mer à part dans la République. [...] Une marge que semblerait justifier l'éloignement géographique. ». Mais si l'on peut admettre et regretter d'un côté qu'une telle culture puisse subsister, c'est pour affirmer avec force que constitutionnellement tel n'est pas le cas. S'agissant de Saint-Barthélemy, il est paradoxal de s'apercevoir que l'**État n'a jamais été aussi présent** que depuis qu'elle est devenue une collectivité d'outre-mer (COM), son changement de statut ayant été l'occasion d'une clarification de ses responsabilités et d'un dialogue direct avec l'État.

Au moment où se rouvre une réflexion sur l'organisation de la démocratie locale, on ne peut que relever qu'en réalité c'est en outre-mer que se trouve **la créativité institutionnelle de la République** - parmi d'autres richesses - et où s'illustre la grande diversité de modèles possibles de différenciation territoriale. M. Félicien Lemaire l'affirme dans ces termes : « *Du moins doit-on admettre que l'outre-mer constitue toujours un réel **vivier d'expérimentation**, qui a largement nourri les évolutions récentes vers une territorialisation des droits, une plus grande décentralisation et l'institutionnalisation de mécanismes concertatifs et consultatifs permettant des changements statutaires pour l'ensemble des collectivités [...]. Si donc évolutions majeures il peut encore y avoir, dans l'organisation étatique, elles transiteront préalablement par l'outre-mer ; représentation bien moins déformée qu'auparavant de ce qu'est la République* ».

---

<sup>1</sup> Félicien Lemaire, « *L'outre-mer, l'unité et l'indivisibilité de la République* », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, n° 35.

Cette approche peut être complétée et trouver une déclinaison articulée autour d'un triptyque « *unité/différenciation/participation* <sup>1</sup> » compatible avec le caractère unitaire de la République garanti par les matières composant le bloc « *unité* ». Celui-ci regroupe l'ensemble des matières dites régaliennes auxquelles on pourrait ajouter les matières constitutives de la solidarité nationale.

À cet égard, les COM dont les préoccupations statutaires peuvent paraître moins évidentes à certains égards que celles des collectivités de l'article 73, apparaissent à la fois comme laboratoires institutionnels et **preuves** de l'indivisibilité de notre République.

### **C. L'ADAPTATION, CLÉ DE VOÛTE DE LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE OUTRE-MER**

L'aspiration à plus de **proximité, de démocratie et de liberté locale**, le constat des limites de l'organisation centralisée actuelle mis en avant par les travaux du groupe de travail sur la décentralisation du Sénat, valent aussi et *a fortiori* outre-mer où la distance géographique a tendance à amplifier **l'effet d'éloignement décisionnel**.

La notion d'adaptation ou encore « *d'acclimatation* », terme privilégié par la délégation dans ses travaux sur les normes, est au cœur du projet de différenciation pour les outre-mer en tant que levier de l'efficacité de l'action publique.

#### **1. L'adaptation des normes par le Parlement : une prise de conscience qui doit se poursuivre**

Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, les lois et les règlements peuvent **faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes de ces collectivités**. Si les critères d'adaptation ont évolué afin de mieux tenir compte des particularités structurelles des outre-mer, **la mise en œuvre de l'adaptation aussi bien par le pouvoir législatif que réglementaire gagnerait encore à être améliorée**.

Les outre-mer sont pluriels et accusent des retards par rapport à la métropole suffisamment marqués pour que des plans de convergence aient pu être prévus par la loi en 2017<sup>2</sup>, plus de soixante-dix ans après la départementalisation. Les spécificités ultramarines justifient la déclinaison territoriale de ces plans, tout comme des normes en général, afin de les contextualiser.

---

<sup>1</sup> Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy, « *Différenciation territoriale et outre-mer* », sous la direction de Jean-Bernard Auby et Olivier Renaudie, « *Réforme territoriale et différenciation(s)* », Ed. Berger Levrault.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociales et économiques.

La Délégation sénatoriale aux outre-mer a fortement contribué à alerter le Sénat sur cet enjeu<sup>1</sup>. Dans le volet de l'étude sur les normes outre-mer consacrée au BTP, les rapporteurs ont rappelé que leur inadaptation pouvait être source de renchérissement et être paralysante.

Ce constat peut en réalité être généralisé à l'ensemble de l'action publique. **Ces travaux mettent en lumière qu'au besoin de simplification des normes s'ajoute celui de leur adéquation outre-mer.**

Bien que ces travaux aient contribué à faire émerger une prise de conscience, beaucoup reste à faire.

Une meilleure adaptation législative, réglementaire ou encore normative serait pourtant doublement bénéfique. Ce n'est pas faire injure à l'État - central ou déconcentré - que d'admettre qu'il a pu prendre de mauvaises décisions qui se sont traduites par des politiques publiques inefficaces, voire contre-productives outre-mer, soit parce qu'il n'était **pas le mieux placé pour les prendre** soit parce qu'il les a prises **sans concertation avec les élus de ces territoires**.

L'adaptation des normes par le Parlement est aujourd'hui fortement encadrée. Le Conseil constitutionnel exerce ainsi un **contrôle sur l'existence de caractéristiques et contraintes particulières** justifiant des adaptations, en l'absence desquelles, les adaptations sont inconstitutionnelles. Le Conseil l'a ainsi rappelé lorsqu'il a considéré que les écarts de situations entre les collèges et les lycées en matière de personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et des lycées ne constituait pas des « *caractéristiques et contraintes* » justifiant une entrée en vigueur différée de la loi relative au transfert aux départements et aux régions de l'entretien des bâtiments dans les collèges et les lycées en 2004<sup>2</sup>.

Par ailleurs, nombreux sont encore les textes législatifs qui **renvoient aux ordonnances le soin d'adapter les dispositions aux outre-mer**. Cette méthode a le double désavantage de **priver la représentation nationale** d'un véritable débat et d'une prise en compte à part entière des outre-mer dans la réflexion nationale en plus de **différer dans le temps l'application des mesures**. Pour cette raison, il serait utile d'instaurer un **rendez-vous annuel pour actualiser le droit applicable outre-mer**. À cette occasion serait recensé l'ensemble des domaines à actualiser, via un travail de concertation entre le Parlement et le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> « *Agricultures des outre-mer : Pas d'avenir sans acclimatation du cadre normatif* ». Rapport d'information du Sénat n° 775 (2015-2016) de MM. Éric Doligé, rapporteur coordonnateur, Jacques Gillot et Mme Catherine Procaccia, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer - 7 juillet 2016.

« *Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout* ». Rapport d'information du Sénat n° 601 (2016-2017) de M. Éric Doligé, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer - 29 juin 2017.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-503 DC du 12 août 2004.

**Proposition n° 1 : Adapter les normes nationales et les modalités de l'action des autorités de l'État aux caractéristiques et contraintes particulières des territoires ultramarins par une loi annuelle d'actualisation du droit outre-mer.**

## **2. L'adaptation des normes par les collectivités : simplifier la procédure d'habilitation**

L'article 73 prévoit par ailleurs **deux procédures d'habilitation**. En vertu de l'alinéa 2 de cet article, les collectivités peuvent être **habilitées à adapter les normes nationales** dans leurs domaines de compétence. Par ailleurs, l'alinéa 3 de ce même article prévoit que les **collectivités peuvent être habilitées à fixer elles-mêmes les règles** applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Il s'agit ainsi de la reconnaissance **d'une forme de « pouvoir normatif délégué »** mais pas transféré.

L'habilitation est accordée à la **demande de la collectivité.-**

Selon qu'elle intervienne dans le domaine de la loi ou du règlement, l'habilitation est alors accordée **par voie législative ou réglementaire**. Le délai de validité de l'habilitation avait initialement été fixé à deux ans. Depuis l'adoption de la loi organique du 27 juillet 2011, **l'habilitation est accordée jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée qui en a fait la demande et renouvelable une fois**.

### **Article 73 de la Constitution**

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Au cours des auditions conduites dans le cadre de ce rapport, M. Ary Chalus, président du conseil régional de la Guadeloupe, a exprimé un avis favorable - malgré quelques réserves - sur la **procédure d'habilitation** prévue par l'article 73 de la Constitution au contraire de ses homologues. De fait, après avoir obtenu la prolongation de l'habilitation en matière d'énergie jusqu'en 2021, le conseil régional de la Guadeloupe s'apprête à solliciter une nouvelle habilitation en vue de contourner les blocages qui conduisent à la paralysie du territoire en matière de distribution d'eau potable.

En revanche, pour Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe, la **lourdeur du processus et l'expertise technique et juridique requises en amont** rendent difficile la mise en œuvre de ce dispositif. Elle a estimé néanmoins qu'une habilitation est plus simple à mettre en œuvre dans le cadre de compétences déjà exercées.

Questionné à ce sujet, M. Jean-Paul Virapoullé, ancien sénateur et conseiller régional de La Réunion, a quant à lui qualifié la procédure de « *marché de dupes* » et M. Jack Gauthier, conseiller régional de La Réunion a de son côté souligné la nécessité de simplifier la procédure actuelle qui n'est pas satisfaisante.

M. Claude Lise, président de l'Assemblée la collectivité territoriale de la Martinique a également déploré la **lourdeur du processus**, rappelant que la Martinique n'a obtenu son habilitation dans le domaine des transports qu'au **bout de dix ans**. M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil exécutif de la collectivité de la Martinique, a pour sa part jugé la procédure « *incompréhensible* ».

Il convient d'observer que lorsqu'une habilitation est accordée, au contraire d'un transfert de compétence, elle n'est pas assortie de ressources financières correspondant à la dépense qu'elle engendrera. **Cette dimension financière explique probablement, avec le manque d'expertise, que les**

**collectivités ne se soient pas davantage saisies de la procédure d'habilitation.** À titre d'exemple, la région Guadeloupe qui a procédé à des adaptations en matière d'énergie a supporté une charge financière d'environ quatre millions d'euros.

La procédure d'habilitation comporte en outre un pouvoir d'appréciation en opportunité pour l'État car la demande des collectivités doit identifier les règles sur lesquelles elle porte ainsi que le projet d'adaptation.

Alors que les élus se sont très peu emparés de cette procédure, les constitutionnalistes et juristes sont en revanche nettement convaincus par l'intérêt de la procédure tout en identifiant des explications à la frilosité des politiques. Des pistes d'améliorations ont en outre été évoquées et leur pertinence justifie qu'elles soient retenues ici.

Lors de la table ronde du 23 juillet 2020 intitulée : « *La différenciation territoriale : quel cadre pour le "sur-mesure" ?* », Mme Véronique Bertile, Maître de conférences en droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV<sup>1</sup>, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien<sup>2</sup> et M. Stéphane Diémert se sont accordés pour admettre que la procédure pouvait revêtir des difficultés réelles pour les collectivités. Ils estiment toutefois qu'elle constitue « *la possibilité de s'approprier les normes, pour les élus comme pour les citoyens* » jugeant unanimement cette possibilité de l'article 73 « *largement sous-exploitée* ».

Au rang des difficultés, Mme Véronique Bertile, a notamment fait valoir que le caractère limité du recours à la procédure pouvait s'expliquer à **la fois par le manque de réactivité locale et par « l'absence de réponse à Paris »**. Elle pointe également les défauts de « *formation et d'information* ».

Relevé par les exécutifs et présidents, les intervenants ont également souligné le défaut d'expertise locale dans la mise en pratique des habilitations et recommandé l'organisation d'une **mise en commun des compétences** afin de permettre aux collectivités de **résoudre leurs difficultés juridiques tout en apprenant à mieux se connaître entre elles**.

Cette mise en commun pourrait par exemple être confiée à un organe dédié, sur le modèle de l'OCTA<sup>3</sup> qui œuvre pour la représentation des intérêts des PTOM au niveau européen.

**Proposition n° 2 : Mettre en commun les compétences juridiques entre collectivités d'outre-mer pour aider à la mise en place des habilitations.**

<sup>1</sup> Mme Véronique Bertile est également ancienne ambassadrice déléguée à la coopération régionale Antilles-Guyane.

<sup>2</sup> M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35.

<sup>3</sup> Overseas Countries and Territories Association : Association des pays et territoires d'outre-mer.

En outre, afin de simplifier davantage la procédure d'habilitation, deux pistes de réflexion complémentaires ont été suggérées.

La première consisterait à envisager de recourir le plus possible à la **procédure de législation en commission** s'agissant des demandes d'habilitation législative des collectivités d'outre-mer.

**Proposition n° 3 : Envisager d'examiner les demandes d'habilitations législatives des collectivités d'outre-mer selon la procédure de législation en commission.**

Par ailleurs, en cas d'absence de réponse, une innovation parlementaire pourrait introduire un mécanisme de **décision parlementaire implicite d'acceptation des habilitations** en vue d'une simplification et d'une réduction des délais.

**Proposition n° 4 : Conduire une réflexion sur la création de décisions parlementaires implicites d'acceptation en vue de faciliter la procédure d'habilitation.**

Ces propositions sont de nature à alimenter la réflexion du Sénat sur l'évolution du droit applicable aux outre-mer.

De plus, ces procédures, si elles étaient retenues en tout ou partie, pourraient être étendues à la **ratification des décrets approuvant l'adoption des actes des COM intervenant dans les domaines de compétences de l'État**, comme en matière pénale s'agissant des sanctions édictées afin de réprimer les infractions aux règles applicables sur leur territoire, en vue de leur indispensable simplification.

### **3. Mieux prendre en compte les avis des collectivités**

**Les avis et propositions des collectivités** constituent une autre voie d'adaptation à l'initiative des collectivités ultramarines.

Modifiés par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, les articles L. 3444-1 à L. 3444-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les départements et L. 4433-3 à L. 4433-3-3 du même code s'agissant des régions, prévoient leur consultation sur les projets de lois, d'ordonnances ou de décrets comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de leur organisation administrative.

Les conseils régionaux et départementaux peuvent de même présenter au Premier ministre des propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, et toutes propositions législatives ou réglementaires concernant leur développement économique, social et culturel.

Cette faculté est également offerte aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique respectivement par les articles L. 7152-1 et L. 7151-2 et L. 7252-1 et L. 7252-2 du CGCT.

En ce qui concerne les COM, l'article 74 de la Constitution renvoie à la loi organique statutaire le soin de définir les conditions dans lesquelles elles sont consultées.

Afin de garantir une pleine et entière prise en compte des propositions de modifications législatives émanant des collectivités et de les encourager, il convient que le Parlement en soit également informé. Les propositions de modifications d'ordre réglementaires peuvent également faire l'objet d'une transmission afin de permettre au Parlement de suivre ces demandes au titre de son pouvoir de contrôle de l'action du Gouvernement.

**Proposition n° 5 : Prévoir la transmission au Premier ministre et aux assemblées parlementaires des propositions de modifications législatives ou réglementaires présentées par les territoires ultramarins.**

## II. DES ASPIRATIONS EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE LOCALE AUSSI PLURIELLES QUE LES OUTRE-MER

Les projets des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution diffèrent aussi bien s'agissant des matières dont le transfert est souhaité que du degré d'autonomie dans l'exercice de ces compétences.

À ce jour, les projets de différenciation ne s'inscrivent pas uniquement dans le cadre des articles 73 et 74 de la Constitution puisque les réflexions statutaires des collectivités de la Guyane et de la Guadeloupe **tendent à envisager un nouveau cadre constitutionnel.**

### A. DES DEGRÉS DE RESPONSABILITÉS VARIABLES DANS L'EXERCICE DES COMPÉTENCES ET DANS DES DOMAINES DIFFÉRENTS

Pour mesurer toute la richesse des échanges synthétisés ci-après, on se reportera aux comptes rendus figurant dans la seconde partie du rapport.

#### 1. Guyane : le choix d'un statut *sui generis*

Au sein des collectivités de l'article 73 de la Constitution, la **collectivité territoriale de la Guyane** est celle qui paraît la plus avancée dans la définition de son projet statutaire. Pour **son président, M. Rodolphe Alexandre**, particulièrement déterminé, « *dans les cinq ans, la Guyane devra disposer d'un nouveau statut* ».

Sans y voir la solution à tous les problèmes de la Guyane, les travaux du congrès des élus placent les transferts des compétences « leviers de développement » au cœur de leur réflexion.

Ainsi, en matière agricole notamment, les difficultés posées par les normes européennes, résultant de leur caractère trop contraignant, pourraient justifier une demande de transfert. Cette compétence devra s'articuler avec celles en matière de foncier, sans lesquelles elle serait inopérante. L'éducation est également évoquée comme une matière à partager avec l'État dans l'optique de définir des programmes plus adaptés aux débouchés locaux et au multiculturalisme du territoire.

M. Rodolphe Alexandre a précisé qu'il souhaitait que ce statut *sui generis* « *s'inscrive ainsi dans l'article 73 d'un point de vue régalien mais s'oriente vers l'article 74, sans pour autant perdre notre substance financière* ». Comme il l'avait indiqué dans un courrier adressé au Premier ministre en date du 27 février 2020, **le choix binaire** actuellement fait par la Constitution entre d'une part l'identité législative régie par l'article 73 et d'autre part la spécialité législative relevant de l'article 74 **n'est pas satisfaisant** car il ne répond pas aux « *défis hors normes* » du territoire guyanais et aux attentes des populations qui y vivent. Le dispositif *sui generis* devra notamment permettre de tenir compte des **réalités amazonienne et sud-américaine de ce territoire.**

## 2. Guadeloupe : la possibilité d'élaborer des normes localement

En juin 2019, le XVI<sup>ème</sup> congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe a adopté une résolution prévoyant notamment « *de demander au Gouvernement de réviser la Constitution afin de doter la Guadeloupe d'une loi organique pour tenir compte de sa situation spécifique et singulière [...]. À défaut d'une telle révision, de demander au Gouvernement de permettre, dans le cadre d'un assouplissement de la notion d'adaptation, une évolution de la gouvernance locale, en vue de **pouvoir élaborer des normes à l'échelon local** [...]. De se déclarer, d'ores et déjà favorable, à la mise en œuvre d'une nouvelle répartition de certaines compétences à l'échelon local, afin d'accroître la lisibilité des politiques publiques et l'efficacité de celles-ci [...]* ».

Deux auditions ont précisé le débat concernant la Guadeloupe, auxquelles il convient de se reporter (en annexe).

**La première, avec M. Ary Chalus, président du conseil régional de la Guadeloupe,** a pointé les **transferts de compétences qui pourraient constituer un levier d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques** dans des domaines tels que le sport, la culture, le développement des productions locales pour diminuer la dépendance aux importations ou encore l'aménagement - sans que cette liste soit exhaustive. Celui-ci s'est placé en outre expressément dans une **logique de subsidiarité**, estimant que l'État ne devrait intervenir que là où les « *autorités situées hiérarchiquement en-dessous ne sont pas en mesure d'agir pour l'objet concerné* ». Une réforme de la décentralisation doit être en outre l'occasion de supprimer les « *chevauchements ou des attributions émiettées* » de compétences.

**La seconde audition, avec Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe,** a également porté sur les transferts de compétences et une réorganisation des compétences autour de blocs. Celle-ci demande en outre qu'une plus grande souplesse soit laissée aux collectivités dans les **modalités d'exécution de leurs missions**.

Le conseil départemental est par ailleurs favorable à une recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) dont les dépenses se sont considérablement accrues sans qu'elles aient été strictement compensées par l'État.

## 3. Martinique : une réforme à poursuivre ?

Deux auditions très éclairantes ont également permis d'entendre successivement les avis du président du conseil exécutif de la collectivité et du président de l'Assemblée de la Martinique (en annexe).

Sans qu'une réflexion formelle sur la différenciation ne soit en cours en **Martinique, M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil exécutif** de la collectivité s'est dit personnellement favorable à une réforme visant à

permettre des adaptations appropriées à chaque territoire et présidée par le souci de la simplification. Il considère, de plus, que les règles statutaires régies par l'article 74 de la Constitution devraient être généralisées à l'ensemble des outre-mer.

**Pour sa part, M. Claude Lise, président de l'Assemblée de Martinique,** fait également de l'adaptation et de l'exercice des compétences au plus près du territoire les pierres angulaires de la différenciation.

À ses yeux, l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, le transport, la fiscalité locale et l'énergie, sont des matières qui seraient mieux exercées par la collectivité. Il plaide pour une « *différenciation réelle* » considérant que « *l'on ne peut pas faire entrer la réalité dans des concepts préétablis* » tant du point de vue des règles que de l'organisation institutionnelle.

#### **4. Saint-Barthélemy : amplifier les transferts de compétences vers une autonomie accrue**

**M. Bruno Magras, président de la collectivité de Saint-Barthélemy,** est partisan d'un élargissement des compétences sur le modèle de la Polynésie.

Considérant que la « *valeur constitutionnelle de la notion d'autonomie est assez virtuelle* », il appelle à renforcer dans la Constitution la **singularité des collectivités régies par l'article 74 et dotées de l'autonomie.**

À cet effet, il plaide pour qu'une révision de la Constitution **facilite les transferts de compétences aux COM** laissant à chacune la possibilité de les solliciter à son rythme, selon des procédures souples.

S'agissant de **l'obligation de consultation des populations** pour le transfert des compétences, Bruno Magras considère que celle-ci doit être réservée aux questions engageant profondément et durablement l'avenir d'un territoire. La consultation obligatoire ne devrait être réservée qu'au transfert de certaines compétences. Dans les autres cas, la consultation ne serait qu'une simple faculté laissée aux élus.

#### **5. Saint-Martin : améliorer la mise en œuvre du statut**

Selon **M. Daniel Gibbs, président du conseil territorial de Saint-Martin,** la collectivité de Saint-Martin, pâtit d'un « *statut d'autonomie prometteur dans son principe mais contrarié dans sa mise en œuvre* » qui s'explique notamment par une insatisfaisante délimitation de la répartition des compétences entre l'État et la collectivité. Par exemple, le transfert de l'urbanisme sans l'environnement a donné lieu à des tensions très fortes autour de la rédaction du plan de prévention des risques naturels (PPRN) qui, presque trois ans après le passage de l'ouragan Irma était toujours en discussion au moment de son audition.

Il déplore également l'insuffisante prise en compte du contexte géopolitique spécifique du fait de la coexistence sur le même territoire avec la partie hollandaise de Sint-Marteen, des difficultés budgétaires et d'une situation sociale dégradée.

La collectivité de Saint-Martin est la seule parmi les COM à souhaiter une recentralisation de compétences dans le domaine de l'énergie estimant ne disposer ni de l'expertise ni des moyens financiers pour l'exercer.

## **6. Saint-Pierre-et-Miquelon : parfaire la pratique du statut**

**M. Stéphane Lenormand, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon**, n'a pas exprimé de volonté de modifications hormis dans le domaine des transports maritimes.

Il estime en effet qu'un statut doit permettre à la collectivité d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Dans beaucoup de domaines, ce dernier lui permet d'orienter les choix stratégiques du territoire, avec le soutien de la population. Mais confier à la collectivité un domaine aussi complexe que la santé par exemple, serait le meilleur moyen de la paralyser, en particulier au regard de la charge extrêmement lourde que représente un hôpital.

Il souhaite surtout un plus grand respect du statut actuel dans la pratique et qu'il soit envisagé d'ouvrir à la collectivité la faculté de saisir le juge administratif pour avis, faculté réservée actuellement au représentant de l'État.

## **7. La Réunion : faire respirer la décentralisation**

Jusqu'à présent, La Réunion s'est montrée très attachée à construire son avenir dans le cadre strict de l'article 73 de la Constitution basé sur le principe de l'identité législative, garantie d'égalité des droits et de sécurité juridique. Elle dispose même d'un statut d'« identité renforcée » qui lui est spécifique dans la mesure où le cinquième alinéa de l'article 73 écarte, en ce qui la concerne, la faculté d'exercer le pouvoir législatif sur habilitation du Parlement.

Mais les positions au sein de la collectivité sont sans doute plus nuancées et évolutives qu'il n'y paraît, dans un contexte marqué en outre par la crise sanitaire et ses conséquences économiques.

Comme le souligne M. Jean-Paul Virapoullé, ancien sénateur et conseiller régional de La Réunion, cela ne signifie toutefois pas qu'elle vit sous un régime d'« assimilation législative ». La priorité absolue est aujourd'hui, selon lui, la simplification législative et administrative pour « faire respirer la décentralisation » asphyxiée par la masse des lois et des normes. La question n'est donc pas tant celle des compétences mais de leur application.

Un article portant sur la différenciation dans la Constitution pourrait ainsi faire l'objet d'un consensus, à condition que cet article exprime la possibilité pour le législateur d'habiliter les différentes collectivités dans leurs domaines de compétences tels que définis par une loi organique et que cet article soit commun à l'ensemble des collectivités de la République.

Mme Nassimah Dindar, sénatrice de La Réunion, plaide également pour que cette question soit abordée à travers le prisme de la simplification des procédures, de l'enjeu du foncier et des normes.

Dans sa contribution écrite, le président de la région M. Didier Robert précise que la crise sanitaire doit servir de point de départ à une réflexion globale et décloisonnée qui permette à chaque territoire ultramarin de privilégier les outils, y compris constitutionnels, en faveur d'un projet de développement régional qui lui soit propre. Selon lui, si la fusion des articles 73 et 74 était envisagée, elle ne doit pas se faire sans garantie de libre choix dans le degré d'adaptation législative.

#### **8. Wallis-et-Futuna : un partage des responsabilités plus équilibré**

Wallis-et-Futuna témoigne à la fois de la grande diversité statutaire des outre-mer et de la volonté de responsabilités locales plus importantes par les élus.

Alors que ce territoire est encore sous administration directe de l'État, **M. Atoloto Kolokilagi, président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna**, fait valoir l'urgence du transfert de l'exécutif à une entité locale élue, tout en ayant conscience que la décentralisation devra de plus relever le défi de l'impérative association des chefferies locales à toute nouvelle organisation.

Une réflexion a été engagée et M. Atoloto Kolokilagi, a annoncé que **l'assemblée territoriale sollicitera l'appui du Sénat pour la définition de son statut et a expressément souhaité que cette perspective soit relayée.**

#### **9. Polynésie française : élargir le champ de l'action extérieure de la collectivité**

**M. Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française**, estime que l'autonomie est l'application du concept de différenciation et que le statut polynésien en permet la pleine expression. Dotée de larges compétences de principe, la Polynésie française est pleinement ancrée dans la culture de la responsabilité locale.

Elle aspire toutefois à un **élargissement de son champ d'action en matière de relations extérieures**, afin de réduire les délais de traitement des dossiers auprès du Quai d'Orsay trop longs<sup>1</sup>.

Le président veille par ailleurs à associer les maires, considérant notamment que la gestion d'après la crise du coronavirus devra s'opérer conjointement, l'étendue de son territoire et les contraintes propres à la double insularité pouvant justifier le cas échéant des subdélégations.

## **10. Nouvelle-Calédonie : un nouveau rendez-vous référendaire**

À la suite de la révision constitutionnelle du **20 juillet 1998**, **l'article 77 de la Constitution** prévoit l'organisation d'une consultation « **sur l'accession à la pleine souveraineté** » de la Nouvelle-Calédonie. La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999 précise que trois consultations populaires peuvent être organisées en cas de réponses négatives successives et si au moins un tiers des membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie en fait la demande.

Un **premier référendum d'autodétermination** s'est tenu le **4 novembre 2018**. Marqué par un taux de participation élevé de 81 %, le non à l'indépendance l'a emporté avec 56,6 % des voix. En juin 2019, une majorité des membres du congrès a demandé l'organisation d'une nouvelle consultation, prévue pour le second semestre 2020. Initialement fixé pour le 6 septembre 2020, **le scrutin doit finalement se tenir le 4 octobre 2020**.

**Compte tenu de l'imminence du référendum, la Délégation sénatoriale aux outre-mer ne prend pas ici position sur les potentielles évolutions institutionnelles en Nouvelle-Calédonie.**

\*

**En mettant à part le cas de la Nouvelle-Calédonie, en résumé pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution, au-delà de l'identification des compétences à transférer, se pose la problématique du régime juridique dont elles relèveront et donc celle de la définition de leur statut.** Ce dernier détermine en effet le degré de capacité à agir selon notamment l'étendue du pouvoir normatif dont dispose alors la collectivité.

**Pour les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, bien qu'il ne s'agisse pas d'une catégorie monolithique, la culture de la responsabilité locale domine et tend à générer une dynamique d'élargissement des compétences.**

---

<sup>1</sup> Comme par exemple sur les dossiers relatifs aux câbles transocéaniques

## **B. UN SOCLE CONSTITUTIONNEL UNIQUE : UNE SOLUTION POUR PERMETTRE À LA PLURALITÉ DES ASPIRATIONS DE S'EXPRIMER ?**

Rappelant qu'historiquement le statut constitutionnel des outre-mer s'est construit à partir de la distinction entre l'assimilation législative d'une part, et la prise en compte des « intérêts propres » des anciens territoires d'outre-mer (TOM), M. Didier Maus, ancien conseiller d'État, président émérite de l'Association française de droit constitutionnel, estime « *qu'il convient de prendre acte de l'éclatement des uniformités imaginées en 1946 et 1958* ».

À l'analyse, la dichotomie constitutionnelle constituée de fait un frein à la traduction concrète de la volonté des élus d'évolution statutaire ou institutionnelle à même de correspondre à la diversité des situations des outre-mer et leurs réalités.

**Dès lors, la notion de « statut à la carte » initiée par le Président de la République, M. Jacques Chirac, lors de son allocution prononcée le 11 mars 2000 à Madiana, en Martinique reste plus que jamais d'actualité<sup>1</sup>.** Il affirmait ainsi que : « *Dans le monde nouveau dans lequel nous entrons, le succès appartiendra à ceux qui feront preuve de la plus forte réactivité, de la meilleure capacité d'adaptation aux changements. Il faut pour cela de très larges délégations de compétences aux autorités décentralisées, ce qui correspond de surcroît aux exigences de l'efficacité et aux exigences de la démocratie. Parce que vos départements sont géographiquement très éloignés des centres de décisions nationaux, parce que les problèmes que vous rencontrez sont très spécifiques par rapport à ceux du reste du pays, parce que vous évoluez dans un environnement international particulier, tout cela justifie une politique très ambitieuse de transfert de responsabilités.* »

La situation de crise due à l'épidémie de Covid-19 confère d'ailleurs une actualité singulière à ce propos.

La révision constitutionnelle de 2003 a sans aucun doute constitué une impulsion en ce sens pour les collectivités d'outre-mer et les auditions des exécutifs locaux montrent qu'elle a permis que se développe la réflexion dans les Départements français d'Amérique.

### **1. La nécessité de dépasser la logique binaire**

Le débat dans les collectivités de l'article 73 est limité par la logique statutaire binaire qui prédétermine le régime législatif qui s'applique aux compétences.

---

<sup>1</sup> Texte du discours de Madiana en annexe.

*a) Passer à une logique de subsidiarité*

La subsidiarité « est en réalité un principe de proximité : il implique d'organiser les politiques publiques à l'échelon le plus proche des citoyens », s'il est compatible avec l'efficacité<sup>1</sup>.

Si, aujourd'hui, les élus des territoires - à l'exception de ceux de Mayotte qui n'ont pas été entendus et de La Réunion - sont acquis à l'idée d'une différenciation assortie d'une compétence normative permettant de fixer la « règle première », aussi bien l'article 73 que l'article 74 de la Constitution restent connotés historiquement.

De ce fait, s'agissant des élus, cette division tend à constituer une limite à leurs aspirations par crainte qu'un changement de statut ne se traduise par une insécurité budgétaire. Du côté des populations, cette distinction suscite la crainte d'une perte de la protection sociale à laquelle elle est légitimement attachée.

Or la mise en œuvre du principe de subsidiarité peut justifier outre-mer que les transferts de compétences soient assortis de la possibilité de fixer les normes dans les domaines transférés car l'inadaptation peut également résulter de l'inexistence d'une règle. L'application effective du principe de subsidiarité ne devrait donc pas se limiter à la faculté de gestion ou d'exécution d'une compétence.

Comme évoqué précédemment, les travaux précités de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur les normes ont mis en évidence l'incidence néfaste non seulement de l'inadaptation tout autant que de l'absence de norme. Elle peut appeler la production d'une norme spécifique et donc nécessiter de disposer de la compétence à cet effet.

La notion de « statuts sur-mesure » devrait être le fondement de la déclinaison pour chaque territoire du principe de subsidiarité.

*b) Dépasionner la question statutaire*

L'article 74 de la Constitution est traditionnellement associé à la notion d'autonomie. Qualifiée de « tabou » par Mme Véronique Bertile, cette notion est aussi selon M. Ferdinand Mélin-Soucramanien<sup>2</sup> « chargé[e] de sens, valorisé[e] dans certains territoires et péjoratif et polémique dans d'autres ».

Dans les départements français d'Amérique et à La Réunion, la notion d'évolution, ne serait-ce qu'institutionnelle, renvoie inmanquablement au risque « autonomiste », voire « indépendantiste » et partant à celui de l'affaiblissement du lien républicain et de la garantie de la protection sociale.

---

<sup>1</sup> Les 50 propositions du Sénat « pour une nouvelle génération de la décentralisation ».

<sup>2</sup> M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 35.

Rendues possibles par la révision constitutionnelle de 2003, quatre consultations locales avaient été organisées en décembre de la même année.

En Guadeloupe et en Martinique<sup>1</sup>, les électeurs étaient interrogés sur une évolution des institutions alors qu'à Saint-Barthélemy et Saint-Martin<sup>2</sup>, ils étaient consultés sur une évolution statutaire. Les projets de constitution d'une collectivité territoriale unique furent rejetés, respectivement en Guadeloupe à 72,98 % et en Martinique à 50,48 %, tandis qu'à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, la création de deux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution fut approuvée à 95,51 % pour l'une et 76,17 % pour l'autre.

Si l'on comprend la logique de la partition historique entre les articles 73 et 74 de la Constitution, elles doivent être regardées à l'aune de l'évolution des aspirations à **une décentralisation plus adéquate**.

Il apparaît alors à bien y regarder que les freins à la mise en œuvre d'une telle orientation se situent dans le cadre constitutionnel lui-même et le processus d'évolution qu'il prévoit. Il conduit à une consultation sur le principe du basculement d'une organisation ou d'un régime à l'autre. Ce cadre imprécis tend à laisser la place à interprétations et mystifications à l'adresse des populations.

Cela s'est traduit lors des campagnes d'information préalables aux consultations locales de décembre 2003, à côté d'autres arguments. Les partisans du « non » à l'évolution institutionnelle en Guadeloupe comme en Martinique ont eu recours au proverbe créole « *Nou pa ka acheté chat en sac* » - repris par Mme Anne-Marie Le Pourhiet<sup>3</sup> en titre d'un article - pour signifier notamment qu'une fois le consentement accordé par la population, rien ne lui garantissait ce que serait l'organisation de la nouvelle collectivité, des nouvelles institutions ou le nouveau statut.

Ainsi, pour notre collègue Dominique Théophile, l'échec de la consultation de 2003 s'explique également en partie par la perspective erronée de la perte de la nationalité française avancée au cours de la campagne, à laquelle la population a répondu défavorablement. Notre collègue Nassimah Dindar a, quant à elle, rappelé que les Réunionnais vivaient encore avec certaines peurs attachées à la différence de statuts fondés sur les articles 73 et 74 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Décrets du 29 octobre 2003 décidant de consulter les électeurs de la Guadeloupe en application de l'article 73 de la Constitution.

<sup>2</sup> Décrets du 29 octobre 2003 décidant de consulter les électeurs de Saint-Barthélemy (Guadeloupe) et de Saint-Martin (Guadeloupe) en application de l'article 72-4 de la Constitution.

<sup>3</sup> Mme Anne-Marie Le Pourhiet, « Référendum aux Antilles : *nou pa ka acheté chat en sak* » (On n'achète pas un chat dans un sac), *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 2004, n° 3, p. 659 à 679.

Dans son rapport de 2009 précité, M. Éric Doligé avait déjà souligné, la nécessaire pédagogie auprès des électeurs devant accompagner les consultations statutaires et institutionnelles afin de faire rempart aux arguments fallacieux.

La consultation sur le principe de changement statutaire sur le fondement d'une question générale favorise le réveil des peurs de délitement du lien républicain de la part des populations.

Une consultation sur un projet de loi organique ou ordinaire soulevant des objections relatives notamment à la technicité, **il serait préférable, dans l'hypothèse d'une évolution statutaire, de remplacer la consultation sur le principe général par une consultation portant sur les compétences transférées à la collectivité lorsque celles-ci sont assorties d'un changement de régime législatif.**

Cette procédure contribuerait à un **débat dépassionné** comme l'appelle de ses vœux notre collègue Antoine Karam dans une tribune de novembre 2019<sup>1</sup>, posant véritablement les enjeux du changement et constituerait en outre un dispositif de **renforcement de la participation citoyenne** souhaité par le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation de nature à faciliter l'appropriation d'un projet défini par les représentants politiques, et ainsi favoriser l'adhésion de la population.

Celle-ci serait ainsi mieux éclairée sur l'objet de son consentement. L'enjeu de l'appropriation de la règle en outre-mer est sans doute plus crucial en ce qui concerne le projet institutionnel ou statutaire.

*c) Vers des statuts sur-mesure ?*

**Compte tenu de ces considérations, la véritable différenciation outre-mer passerait donc par une révision constitutionnelle qui supprimerait cette logique binaire distinguant d'un côté « le paradis de l'article 73 » et de l'autre « l'enfer de l'article 74 » en réunissant les deux régimes législatifs au sein d'un même article.**

**Chaque territoire, y compris ceux relevant de l'article 73 de la Constitution, disposerait ainsi d'un statut défini par une loi organique qui déterminerait le régime législatif applicable à tout ou partie des matières.**

Surtout, la réunion des deux articles ne doit pas constituer une absorption de l'un des régimes par l'autre mais **plutôt une addition garantissant à chaque collectivité de pouvoir déterminer librement** la part de spécialité législative et celle d'identité législative. **On doit aboutir à un « article 73 + 74 » et non « 74 - 73 ».** Ainsi, les collectivités d'outre-mer pourraient disposer d'un cadre au sein duquel prendraient forme leurs aspirations d'organisation locales.

---

<sup>1</sup> <http://outremers360.com/politique/tribune-dantoine-karam-20-apres-la-declaration-de-basse-terre-formalisons-notre-droit-a-la-difference/>

Cela suppose une affirmation politique forte garantissant qu'une telle évolution ne s'accompagnera pas de l'obligation de renoncer au régime de l'identité législative en tout ou partie à moins que la volonté de la population n'ait été exprimée.

C'est pourquoi, la population serait **consultée** pour les transferts de compétences impliquant un changement de régime législatif. Cette consultation serait facultative pour des évolutions de compétences relevant déjà en partie de la spécialité législative, autrement dit dans le cas où une partie de la matière aurait fait l'objet d'un transfert.

Les transferts de compétences sans changement de régime législatif ne devraient pas être soumis à consultation.

**Proposition n° 6 : Réunir les articles 73 et 74 de la Constitution et permettre la définition de statuts sur mesure pour ceux des territoires ultramarins qui le souhaiteraient.**

## **2. La question de la dénomination**

La marque du pluriel, « les » outre-mer, a constitué une indéniable avancée terminologique qui a sous-tendu la reconnaissance de la pluralité des territoires ultramarins et on ne saurait occulter la dimension culturelle et identitaire attachée aux questions se rapportant aux statuts outre-mer. Une révision constitutionnelle doit aussi prendre en compte ces aspects.

La Constitution reconnaît au titre des collectivités génériques, les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer qui remplacent les territoires d'outre-mer (TOM). Chacun des outre-mer appartient donc à une de ces catégories.

Bien qu'il puisse paraître paradoxal d'envisager de regrouper l'ensemble des outre-mer sous une appellation unique pour mieux affirmer leur diversité, il s'agit de contribuer à décroiser l'ensemble des collectivités.

La terminologie est en effet un aspect hautement symbolique et sensible tout en constituant un vecteur de valeurs et de messages, et c'est sous cet angle que la problématique terminologique doit être abordée. Elle a en effet toute sa place dans une réflexion recherchant à créer les conditions favorisant l'expression des aspirations locales en vue de la définition d'un modèle de démocratie locale propre à permettre l'épanouissement de chaque territoire sans perdre de vue la problématique de l'appartenance à l'ensemble républicain et à la Nation.

Une nouvelle dénomination moins connotée historiquement peut être **le catalyseur d'une démocratie locale renforcée et d'une relation avec l'État redéfinie dans un sens plus satisfaisant.**

Conscient que les mentalités ne sont pas prêtes à envisager une reconfiguration du droit constitutionnel allant jusqu'à la création du **statut-cadre des pays d'outre-mer**<sup>1</sup> annexés à la Constitution, cette appellation proposée au cours de la table ronde du 23 juillet 2020 présente néanmoins un réel intérêt.

Initialement, il avait été proposé au groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, une uniformisation terminologique au sein de la catégorie « **collectivité d'outre-mer** ». Mais la charge symbolique de celle-ci pouvant laisser penser aux populations des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution qu'elles étaient amenées vers un changement statutaire malgré elles vers l'article 74, conduit à préférer le terme de « **pays** », plus neutre au regard de l'observation précédente.

Il présente par ailleurs l'avantage d'être largement utilisé en droit comparé.

C'est de surcroît un terme qui appartient aussi bien à la langue française qu'aux créoles ultramarins lui conférant ainsi un caractère **fédérateur**.

Juridiquement, cette appellation ne ferait du reste pas obstacle à ce qu'une collectivité choisisse librement une autre dénomination. La Polynésie française est à cet égard un « pays d'outre-mer » aux termes de l'article 2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, alors qu'il ne s'agit pas d'une catégorie juridique.

À l'occasion de cette réflexion terminologique, le terme « **français** » **pourrait être associé plus systématiquement à celui d'outre-mer**.

Si en droit national, cette dimension est implicite, il reste que « outre-mer » signifie littéralement « ce qui se situe au-delà de la mer ». Les États-Unis, l'Île Maurice ou encore le Brésil sont ainsi « outre-mer ».

L'usage du terme « métropole » a largement été remplacé dans le langage courant, compte tenu de sa charge évidente au regard de l'histoire par celui « d'Hexagone ». Sans le terme « français » les outre-mer ne se définissent que par rapport à la métropole française.

Compte tenu de la valeur et de la charge symbolique des mots, le terme « **les outre-mer français** » devrait être préféré, à tout le moins dans le langage, pour concilier l'affirmation du pluralisme ultramarin et l'unité nationale. Si l'on se dirigeait vers la création de « pays d'outre-mer », l'usage pourrait faciliter la diffusion de la terminologie « **pays français d'outre-mer** ».

---

<sup>1</sup> <https://blogdedroitpublicetdoutremer.blogspot.com/2018/06/normal-0-21-false-false-false-fr-ja-x.html>

À un moment où l'histoire coloniale a pu être récemment source de tension, cette réaffirmation du lien national dans le vocabulaire pourrait contribuer à consolider le sentiment d'appartenance.

**Proposition n° 6 : Créer la catégorie de « pays d'outre-mer » dans la Constitution afin d'y regrouper sous la même appellation l'ensemble des collectivités.**

### *C. LES MOYENS FINANCIERS ET LA DIFFUSION D'UNE CULTURE OUTRE-MER, CONDITIONS D'UNE DIFFÉRENCIATION RÉUSSIE*

#### **1. Des moyens financiers à la hauteur**

L'exigence des moyens financiers en cas de transfert de compétences est un enjeu en outre-mer comme dans l'Hexagone.

Que ce soit pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité en Guadeloupe, de l'évolution statutaire de la Guyane ou des expérimentations à La Réunion, tous ces projets sont conditionnés et parfois freinés par les ressources financières permettant de disposer des moyens d'agir.

Dans une certaine mesure, ces problématiques font écho à une réflexion de M. Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française, pour qui l'autonomie ne devrait pas être envisagée comme une rupture avec la solidarité nationale.

Dans le même esprit, la Guyane plaide pour que les transferts de responsabilités ne constituent pas une remise en cause de ce qui est acquis.

Si l'on comprend bien le principe selon lequel « Qui décide paye », il reste que l'équilibre de la nouvelle relation à construire entre les outre-mer et l'État semble se situer sur un point à mi-chemin entre l'idée d'autonomie « largage » qui peut prévaloir du côté de l'État s'agissant des COM et du point de vue des outre-mer, et celle de l'aspiration à une autonomie de décision tout en conservant la sécurité budgétaire d'un département.

**Il est temps de passer à une relation pragmatique et de confiance favorisant le développement et l'épanouissement des outre-mer, sans craindre que l'unité ou l'indivisibilité de la République soient en péril en laissant faire les collectivités lorsqu'elles sont les mieux placées.**

**Mais elles ont besoin de moyens financiers à la hauteur des enjeux qu'elles doivent affronter et la volonté d'uniformité au nom de l'égalité et de l'unité de la République n'a pas toujours été gage d'économies, pas plus que de politiques pertinentes.**

Les travaux conduits par la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur les normes ultramarines<sup>1</sup> ont montré que l'État doit désormais **accompagner les collectivités ultramarines pour nourrir leurs capacités propres d'expertise** et leur garantir une véritable autonomie qu'elles peuvent mettre au service de leur développement endogène. Cela vaut dans tous les domaines.

Un « État accompagnateur » est en effet la clé pour réussir une planification stratégique et opérationnelle efficace car **l'efficience outre-mer passe par une meilleure adéquation aux réalités et par une contextualisation des mesures**. Si l'État n'est pas en mesure ou ne veut pas le faire, le pragmatisme commande de laisser faire les collectivités locales. Il s'agit de rompre avec l'idée que des orientations uniformes décidées de manière centralisée peuvent s'imposer à l'ensemble des outre-mer.

Dans cette optique, un changement de culture suppose de placer davantage **l'objectif de l'autonomisation des collectivités** au centre de la relation financière de l'État avec les outre-mer.

À cet égard, dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution qui souhaiteraient aller vers une autonomie fiscale totale, l'octroi de mer constitue le socle d'une fiscalité autonome et, à ce titre, **il est important que le dispositif soit préservé en vue d'une éventuelle évolution**.

## 2. Infuser la culture outre-mer

À côté de cette demande de rapprochement de la décision, s'est exprimée lors des auditions une demande de **concertation accrue** avec les services déconcentrés de l'État.

Dans les territoires du **Pacifique**, les exécutifs ont fait part d'une **relation satisfaisante avec les services de l'État**. Elle est favorisée par la répartition claire des domaines d'action entre l'État et la collectivité.

MM. Thierry Santa et Édouard Fritch, présidents des gouvernements de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française se sont félicités de l'efficacité de la concertation avec les services de l'État pour la gestion de la situation de crise résultant de l'épidémie de Covid-19, mettant en évidence s'il en était besoin son bénéfice pour le territoire. Ainsi, M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a fait état des **arrêtés pris conjointement** avec le Haut-commissaire en matière d'entrée sur le territoire et M. Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française, a pour sa part souligné la bonne gestion en concertation avec le représentant de l'État.

---

<sup>1</sup> « Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout ». Rapport d'information du Sénat n° 601 (2016-2017) de M. Éric Doligé, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer - 29 juin 2017.

Les délimitations claires de la répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française expliquent la fluidité des relations avec le représentant de l'État.

Pour M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les compétences de l'État en matière de défiscalisation, compte tenu de l'impact direct qu'elles exercent sur le tissu économique local, devraient même être davantage déconcentrées.

Dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution, les élus déplorent à l'inverse unanimement le **manque de concertation avec les services déconcentrés**, tendance qu'ils jugent renforcée au cours de ces dernières années.

Le sentiment général est celui de décisions prises d'abord du fait de la compétence et pas au nom de l'intérêt du territoire par une administration qui agit parfois en méconnaissance de ce dernier.

M. Ary Chalus, président du conseil régional de la Guadeloupe, a cité en exemple des décisions de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) déplorant qu'engageant l'avenir du territoire, elles ne soient pas prises en concertation ou en bonne intelligence même si la loi ne le prescrit pas.

En outre, ce n'est pas tant l'organisation que **l'implication des services locaux de l'État** qui est regrettée par les différentes collectivités. C'est en ces termes que la problématique de la déconcentration a été essentiellement abordée à côté d'un volet simplification.

**Autrement dit, réformer la décentralisation outre-mer passera nécessairement par une évolution de la culture outre-mer au niveau de l'État.** C'est en ce sens qu'il avait été objecté au Sénat à Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, qu'il serait plus pertinent de parler de « culture outre-mer » plutôt que de « réflexe outre-mer », en dépit de l'intérêt bien compris de cette dernière expression dans une optique de communication.

Ainsi, les exécutifs des collectivités<sup>1</sup> régies par l'article 73 de la Constitution ont attribué les erreurs de politiques publiques à la méconnaissance des territoires au point que tous aient appelé de leurs vœux une **systématisation de la formation des fonctionnaires appelés à travailler dans les outre-mer**. M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a par exemple indiqué qu'en l'absence de compétences locales, le territoire avait dû faire appel à des compétences hexagonales qui ont importé **la culture administrative française** en Nouvelle-Calédonie sans chercher à l'adapter aux réalités locales.

---

<sup>1</sup> Voir les auditions ci-après.

M. Atoloto Kolokilagi, président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, a déploré de même l'affectation de fonctionnaires n'ayant aucune connaissance du territoire et souhaité des prises de décision associant l'ensemble des autorités présentes sur le territoire : les rois, l'État et l'assemblée élue.

Concernant La Réunion, M. Jean-Paul Virapoullé, ancien sénateur et conseiller régional, a relevé pour sa part le manque de « *sensibilité locale* » des administrations déconcentrées.

À l'initiative de votre rapporteur, l'article 51 de la loi de n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique prévoit que « *L'État et les collectivités territoriales d'outre-mer encouragent et favorisent la création d'une chaire d'excellence consacrée à l'outre-mer dans une grande école* ». Cette disposition paraît essentielle compte tenu des lacunes dans la formation en droit des outre-mer.

L'intention de cet article est **d'inscrire les outre-mer dans le parcours de formation d'excellence qui mène notamment à la haute fonction publique**, partant du constat de l'absence d'enseignements qui permettent de disposer d'une réelle maîtrise des enjeux de ces territoires. Or comment décider de manière éclairée sans appréhender la diversité des outre-mer français ?

Même s'il ne s'est pas concrétisé, ce projet reste néanmoins incontournable si l'on veut **infuser la culture des outre-mer au sein de l'administration française**.

**Proposition n° 7: Favoriser la création d'un enseignement universitaire d'excellence sur les outre-mer afin de développer une culture des outre-mer au sein de la haute administration.**

### III. PROPOSITIONS DE RÉVISION DES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION

Dans le prolongement des travaux du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, une proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales a été déposée par les rapporteurs, MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, dont l'article 6 relatif aux outre-mer répond au principe de la réunion des dispositions des articles 73 et 74 de la Constitution, adopté par le groupe de travail.

Par ailleurs, à l'occasion de la table ronde organisée par la délégation le 23 juillet, des contributions sont venues nourrir la réflexion sur la nouvelle rédaction de ces articles.

Il s'agit d'une proposition rédactionnelle de M. Didier Maus, ancien conseiller d'État, président émérite de l'Association française de droit constitutionnel et de deux réflexions et propositions rédactionnelles de M. Stéphane Diémert, figurant ci-après.

Dès sa création, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a fait le choix de respecter les prérogatives des commissions en se gardant de toute intervention dans le processus législatif. Les aspects constitutionnels abordés dans le présent rapport constituent donc une exception liée à la nature même du sujet et une opportunité d'approfondissement des enjeux institutionnels et statutaires des outre-mer offerte par le travail de réflexion initié par le président du Sénat.

Pour ces raisons, il ne sera pas proposé aux membres de la délégation d'adopter une rédaction en particulier mais, comme il est d'usage en ce qui concerne les recommandations formulées par les rapporteurs, de les considérer comme **étant à disposition des sénateurs comme du Gouvernement avec l'autorisation de leurs auteurs**. C'est également dans cet esprit de neutralité que le président de la délégation ne s'est pas associé à la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales.



## **1. Proposition de loi constitutionnelle du Sénat n° 682 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales**

**PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE**  
*pour le plein exercice des libertés locales*, présentée par  
MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, et plusieurs de leurs collègues

### EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Près de quarante ans après les lois Defferre, près de vingt ans après « l'organisation décentralisée de la République » voulue par Jacques Chirac, la libre administration et l'autonomie des collectivités territoriales ne doivent plus être simplement des mots mais traduire une réalité.

Le temps de la gouvernance verticale, de la suradministration et de l'hypercentralisation du pouvoir est révolu. S'il nous fallait une nouvelle preuve de l'inefficacité et du déséquilibre du modèle français de relations entre l'État et les territoires, la crise sanitaire que nous avons traversée nous l'a fourni. La réactivité des collectivités territoriales a suppléé aux défaillances d'un État mal préparé et qui, souvent, n'a pu répondre rapidement aux urgences du moment.

Les Français et leurs élus réclament plus de souplesse, moins de normes, moins de contraintes et une politique adaptée à la réalité de chaque territoire. Seule une véritable décentralisation peut répondre à cette aspiration. Seul un nouvel élan des libertés locales peut permettre de retrouver la confiance indispensable au fonctionnement normal d'une démocratie.

Il est temps de tirer les leçons de l'expérience et de franchir une étape décisive qui consacrerait la pleine reconnaissance des responsabilités locales. C'est un enjeu majeur pour restaurer la confiance, essentielle en ces temps où l'abstention se renforce, et pour donner une nouvelle énergie à notre pays en opérant un rééquilibrage profond entre l'État et les collectivités territoriales.

Il ne s'agit pas de proposer un nouveau « big bang » territorial, mais de provoquer des changements majeurs dans les comportements. Les capacités d'initiative de nos concitoyens et de leurs élus, dans les territoires, sont immenses. Encore faut-il leur permettre de s'exprimer. C'est pourquoi la décentralisation est essentielle. Elle doit devenir la matrice d'un renouveau profond de l'action publique pour redresser notre pays.

Pour ce faire, il est proposé un ensemble de mesures, déclinées en trois textes : une proposition de loi constitutionnelle, une proposition de loi organique, et une proposition de loi ordinaire.

Traduisant les 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, présentées le 2 juillet dernier à la suite du rapport de MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, co-rapporteurs du groupe de travail présidé par le président du Sénat<sup>1</sup>, ces textes visent à faire prendre corps, enfin, à l'organisation décentralisée de notre République, en donnant sa pleine mesure à la libre administration des collectivités territoriales pour permettre une plus grande efficacité de l'action publique.

La démocratie territoriale et les libertés locales sont indissociables de la République française, une et indivisible. Dans un pays fracturé, divisé, il faut absolument faire le pari de la liberté et de la confiance dans l'action locale.

\*

La présente proposition de loi constitutionnelle comporte six articles destinés à consacrer la place des collectivités territoriales dans l'organisation de notre pays et à accroître leurs marges de manœuvre dans le respect de l'unité de la République.

(...)

L'article 6 tend à réunir les articles 73 et 74 de la Constitution. Cela permettrait aux territoires ultramarins qui le souhaitent de bénéficier d'un statut sur-mesure, permettant de déterminer avec souplesse la part de spécialité législative et celle d'identité législative s'appliquant sur leur territoire. Cette réunion permettra à nos outre-mer de disposer d'un cadre au sein duquel pourraient davantage s'épanouir leurs aspirations d'organisation locale, dans le respect du principe d'unité de la République.

TEXTE

### **Article 6**

- I. – Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, après les mots :  
« régies par », sont insérés les mots : « le II de ».
- II. – À la première phrase du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, après les mots : « régies par », sont insérés les mots : « le II de ».
- III. – Après le mot : « régis », la fin du deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution est ainsi rédigée : « par les articles 73 et 74 de la Constitution. »

---

<sup>1</sup> Rapport disponible à l'adresse suivante :  
[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/redaction\\_multimedia/2020/2020-Documents\\_pdf/Rapport\\_GT\\_Decimalisation\\_.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/redaction_multimedia/2020/2020-Documents_pdf/Rapport_GT_Decimalisation_.pdf)

IV. - À la première phrase du premier alinéa de l'article 72-4 de la Constitution, les références : « par les articles 73 et 74 » sont remplacées par les références : « par les II et III de l'article 74 ».

V. - Les articles 73 et 74 de la Constitution sont ainsi rédigés :

« *Art. 73.* - Dans l'ensemble des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, et sous réserve des compétences déjà exercées par ces collectivités, l'État est compétent en matière de nationalité, de droits civiques, de garanties des libertés publiques, d'état et de capacité des personnes, d'organisation de la justice, de droit pénal, de procédure pénale, de politique étrangère, de défense, de sécurité et d'ordre publics, de monnaie, de crédit et des changes, ainsi que de droit électoral. Cette énumération peut être précisée et complétée par une loi organique.

« *Art. 74.* - I. - Chaque collectivité mentionnée au deuxième alinéa de l'article 72-3 peut disposer d'un statut qui tient compte de ses intérêts propres au sein de la République.

« Le statut de la collectivité est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

« - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

« - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières mentionnées à l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

« - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

« - les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi ainsi que les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, de même que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

« La loi organique peut également déterminer, lorsque la collectivité est dotée de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

« - le conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

« - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

« - des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

« - la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

« Les autres modalités de l'organisation particulière de la collectivité sont définies et modifiées par la loi après consultation de son assemblée délibérante.

« II. - En l'absence de statut, les lois et règlements sont applicables de plein droit dans la collectivité. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de cette collectivité.

« Ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de ses spécificités, la collectivité régie par le présent II peut être habilitée, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elle-même les règles applicables sur son territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Ces règles ne peuvent porter sur les matières mentionnées à l'article 73, le cas échéant précisées et complétées par la loi organique.

« La disposition prévue au troisième alinéa du présent II n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

« Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas du présent II sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. ».

VI. - Au premier alinéa de l'article 74-1, les mots : « visées à l'article 74 » sont remplacés par les mots : « régies par le I de l'article 74 ».

## **2. Contribution de M. Didier Maus, ancien conseiller d'État, président émérite de l'Association française de droit constitutionnel**

Didier MAUS

*Ancien conseiller d'État*

*Président émérite de l'Association française de droit constitutionnel*

*Le 21 juillet 2020*

### **OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DE L'OUTRE-MER**

Le statut constitutionnel des espaces ultra-marins de la République avait été organisé en 1946 et confirmé en 1958 autour d'une distinction centrale :

- l'assimilation législative pour les départements d'outre-mer (art. 73, alinéa 1, de la Constitution de 1946 confirmée implicitement par l'article 73 de la Constitution de 1958 dans sa rédaction d'origine) ;

- la prise en compte des « intérêts propres » des territoires d'outre-mer « dans l'ensemble des intérêts de la République » (article 73, alinéa 2, de la Constitution de 1946 confirmée explicitement par l'article 74 de la Constitution de 1958 dans sa rédaction d'origine).

Cette situation, relativement claire, n'est plus d'actualité. Diverses évolutions, dont celles liées à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, conduisent aujourd'hui à dresser un panorama très éclaté des statuts territoriaux concernés. Les douze territoires composant en 2020 l'outre-mer français sont organisés de la manière suivante :

1) L'Antarctique et les Îles Éparses, en raison de leur absence de population permanente, relèvent d'une administration directe de l'État.

2) Wallis-et-Futuna demeure un territoire sous administration directe de l'État, mais est doté d'un conseil territorial.

3) Saint-Pierre-et-Miquelon dispose de compétences propres et d'un conseil territorial, dont le président exerce un pouvoir exécutif local.

4) Saint-Barthélemy dispose, en vertu d'une loi organique, de compétences propres, d'un conseil territorial et d'un conseil exécutif.

5) Saint-Martin dispose, en vertu d'une loi organique, de compétences propres, d'un conseil territorial et d'un conseil exécutif.

6) La Guadeloupe dispose de deux assemblées, l'une à vocation départementale, l'autre à vocation régionale. Chaque président exerce les attributions exécutives de son assemblée.

7) La Martinique dispose d'une assemblée unique et d'un conseil exécutif.

8) La Guyane dispose d'une assemblée unique dont le président exerce les attributions exécutives.

9) La Réunion dispose d'un conseil départemental et d'un conseil régional. Chaque président exerce les attributions exécutives de son assemblée. Les alinéas 3 et 4 de l'article 73 de la Constitution n'y sont pas applicables.

10) Mayotte dispose d'une assemblée unique dont le président exerce les attributions exécutives. Il s'agit d'un statut quasi départemental, le « 101<sup>e</sup> département ».

11) La Polynésie française dispose d'un statut très décentralisé avec une assemblée territoriale et un gouvernement local.

12) La Nouvelle-Calédonie dispose d'un statut très, très décentralisé institué par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77) avec un Congrès et un gouvernement.

Cette description peut heurter le bon sens cartésien des juristes, mais elle ne peut être remise en cause. Il convient de prendre acte de l'éclatement des uniformités imaginées en 1946 et 1958.

De ce fait, la question est posée de savoir s'il convient de conserver la distinction entre l'article 73 consacré aux DOM et l'article 74 dédié aux TOM (sauf Nouvelle-Calédonie), pour reprendre les dénominations anciennes.

À titre de pure hypothèse de travail et sans mésestimer les difficultés politiques, juridiques et psychologiques d'une telle transformation, il est proposé d'abolir la distinction entre les articles 73 et 74 et, par voie de conséquence, d'entériner, pour chacune des collectivités concernées, le régime « à la carte », tant du point de vue institutionnel que des compétences.

Ceci conduirait, dans une première approche, à travailler à partir des suggestions présentées ci-dessous.

*SUGGESTIONS POUR UNE RÉVISION DES ARTICLES 73 ET 74  
DE LA CONSTITUTION*

Les articles 73 et 74 de la Constitution sont remplacés par les dispositions suivantes :

« ARTICLE 73

« Les départements, régions et collectivités d’outre-mer sont régies par le présent article, l’article 74 et les lois organiques relatives à leur statut, adoptées après avis des assemblées territoriales concernées.

« Chaque département, région ou collectivité ne dispose que d’une seule assemblée territoriale délibérante.

« Le statut détermine les institutions du département, de la région ou de la collectivité, sa dénomination et son emblème en tenant compte de ses caractéristiques propres, notamment de son histoire, de sa géographie, de l’importance de sa population, de ses ressources économiques et énergétiques et de son environnement international.

« La création par la loi d’une collectivité se substituant à un département, une région ou une autre collectivité ou regroupant plusieurs d’entre elles ne peut intervenir sans qu’ait été recueilli le consentement des populations intéressées

« ARTICLE 74

« La loi organique fixe pour chaque département, région ou collectivité les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables de plein droit, font l’objet d’adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières ou détermine les domaines dans lesquelles l’assemblée territoriale ou l’exécutif territorial peuvent exercer directement certaines compétences.

« Les compétences des départements, régions et collectivités ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l’état et la capacité des personnes, l’organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l’ordre public, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

« Les décisions et délibérations adoptées par les départements, région et collectivités ne peuvent porter atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

« La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les décisions et délibérations mentionnées à l’alinéa précédent sont soumises au contrôle juridictionnel.

« Elle fixe les conditions dans lesquelles les institutions territoriales sont consultées sur les projets et propositions de lois et projets d’ordonnances ou décret comportant des dispositions de nature à affecter leur situation ou leur régime spécifique.

« Elle définit les conditions dans lesquelles les institutions territoriales sont consultées sur la ratification ou l’approbation d’engagements internationaux susceptibles d’affecter leurs compétences ou leur situation ou associées à la détermination et à la conduite des relations internationales régionales. »

### **3. Contribution de M. Stéphane Diémert, président assesseur à la Cour administrative d'appel de Paris, ancien conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles de deux ministres de l'outre-mer (2002-2006)**

*Stéphane Diémert*

Le 15 septembre 2020

Monsieur le Président,

En suite de la table ronde organisée par la Délégation du Sénat aux Outre-mer le 23 juillet 2020, vous m'avez demandé de vous soumettre des propositions de rédaction de dispositions constitutionnelles destinées à permettre la mise en œuvre d'une réforme du statut de l'Outre-mer qui se traduirait, avec la fusion des articles 73 et 74 - et l'abandon corrélatif de la distinction absolue qu'elle induit entre les collectivités qui sont régies par le principe d'identité législative même adaptée, et celles qui dont le statut fixé par une loi organique détermine le régime législatif et le degré d'autonomie - par la création des « pays d'Outre-mer » dont le régime législatif et l'autonomie seraient adaptées aux spécificités de chacun de ces territoires, et déterminés par une loi organique propre à chacun d'eux.

Cette évolution devrait, en outre, tirer tous les enseignements de certaines difficultés ou blocages constatés depuis la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

C'est bien volontiers que je vous présente des propositions de rédaction de dispositions constitutionnelles sur ce sujet – je les avais d'ailleurs déjà partiellement exposées en 2017 à Cayenne, à l'occasion des États généraux de la Guyane - et consens à ce qu'elles soient rendues publiques, étant bien entendu qu'il s'agit là de réflexions purement personnelles, résultant de mon expérience de praticien du droit de l'Outre-mer, et qui n'engagent en rien la juridiction administrative à laquelle j'appartiens par ailleurs.

Ces propositions prennent la forme d'une note annexée à la présente lettre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma respectueuse considération.

  
— *Stéphane DIEMERT* —

M. Michel MAGRAS  
Sénateur de Saint-Barthélemy,  
Président de la délégation sénatoriale  
aux Outre-mer  
Sénat

## ANNEXE

### Note

### sur l'aménagement du cadre constitutionnel de l'Outre-mer

Seront successivement exposés :

- Les nécessaires ajouts aux dispositions constitutionnelles en vigueur destinées à régler les difficultés et blocages constatés depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (I) ;
- Le dispositif permettant la création des nouveaux pays d'Outre-mer (II) ;
- Les autres ajustements constitutionnels rendus nécessaires (III).

\*  
\* \*

#### **I. Les nécessaires ajouts aux dispositions constitutionnelles en vigueur destinées à régler les difficultés et blocages constatés depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 :**

De manière générale, si le cadre constitutionnel de l'Outre-mer issu de la révision du 28 mars 2003 présente des avantages reconnus par tous, il n'en présente pas moins certains inconvénients, liés à la lourdeur des procédures législatives et réglementaires (1.1.), au caractère parfois excessif de la constitutionnalisation des compétences de l'État (1.2.), à l'insuffisante protection des compétences locales (1.3.) et à une conception trop restrictive des modalités d'exercice du pouvoir normatif local (1.4).

\*

##### **1.1. Des procédures d'adoption des normes nationales trop contraignantes.**

Alors que le droit de l'Outre-mer repose, pour une large part, sur la nécessité de l'adoption de textes spécifiques, la relative lourdeur de certaines procédures, parlementaires ou gouvernementales, ne permet pas toujours l'adoption dans des délais raisonnables des dispositions législatives ou réglementaires réclamées dans les territoires ultra-marins. Il en résulte un décalage irritant entre le besoin local d'extension ou d'adaptation du droit, et la réponse apportée à cette demande par les pouvoirs publics constitutionnellement compétents, dont l'attention est accaparée par le règlement de questions nationales qui ont tendance à reléguer au second plan les difficultés juridiques de l'Outre-mer.

La procédure législative elle-même continue pour l'essentiel de se conclure par une adoption en séance publique ; il n'existe en outre pas de procédure d'approbation ou de ratification au moins implicite, par le Parlement ou le Gouvernement, de certaines demandes présentées par les collectivités d'Outre-mer ou d'actes par elles adoptés. Les procédures d'habilitation de l'article 73 et celles permettant aux collectivités de l'article 74 d'intervenir dans le domaine des compétences étatiques intransférables dans le cadre du 11<sup>ème</sup> alinéa dudit article sont ainsi difficilement praticables, les demandes locales se heurtant à des procédures contraignantes et à une absence de réponse en temps utile

des autorités compétentes de la République. La ratification des ordonnances relatives à l'Outre-mer, prises tant sur le fondement de l'article 38 que de l'article 74-1 de la Constitution, pourrait sans doute être accélérée si elle était adoptée en commission.

Il convient donc de prévoir explicitement dans la Constitution, s'agissant des questions relatives à l'Outre-mer, que le législateur organique peut instituer des procédures d'approbation ou de ratification tacite, inspirées du principe « silence vaut acceptation », tant par le Parlement (et notamment les commissions compétentes des deux Assemblées) que par le Gouvernement, des demandes ou des actes émanant des collectivités ultra-marines, lorsque cette approbation ou cette ratification est prévue par leur statut. Dans la pratique, ces demandes ou actes pourraient donc entrer en vigueur à l'expiration d'un délai, qui pourrait être de deux ou trois mois, durant lequel une commission parlementaire ou le Gouvernement, selon le cas, pourrait opposer son veto à la mesure en cause.

La procédure des ordonnances de l'article 74-1 pourrait également être étendue, en dehors de l'extension des textes aux collectivités de l'article 74 et à la Nouvelle-Calédonie, aux questions de codification, d'actualisation et de consolidation des textes, et concerner tous les territoires d'Outre-mer (TAAF comprises), quel que soit leur statut, ce qui permettrait donc d'y recourir pour adapter les textes nationaux dans les actuels D-ROM.

Il conviendrait également de prévoir -et la procédure ici envisagée pourrait le cas échéant s'ajouter à celle que l'on vient de décrire - que certains actes des collectivités d'Outre-mer puissent être soumis à l'avis conforme du Conseil d'État : tel pourrait être le cas pour ceux de ces actes intervenant sur le fondement de l'actuel 11<sup>ème</sup> alinéa de l'article 74 dans le domaine des compétences « intransférables » de l'État, pour lesquelles il est légitime que le contrôle de ses autorités puisse s'exercer avec la plus grande effectivité, mais sans pour autant que la demande locale, souvent légitime, d'intervention des textes soit bloquée du fait de l'inertie des administrations centrales. Les vicissitudes qui ont entouré l'entrée en vigueur des sanctions pénales destinées à assurer la sanction des violations des dispositions du code de l'environnement de Saint-Barthélemy en constitue une parfaite illustration. Le droit pénal spécial et la procédure pénale, eu égard à leurs liens avec la garantie des libertés, se prêteraient donc tout particulièrement à une procédure d'avis conforme du Conseil d'État, qui pourrait ainsi avaliser, avec toutes les garanties d'un examen attentif des questions de légalité, des projets d'actes qui, en tout état de cause, seraient toujours soumis *in fine* à une exigence de ratification. Cet avis conforme permettrait au moins une entrée en vigueur immédiate de ces actes, dans l'attente de la ratification, ce que la jurisprudence du Conseil constitutionnel interdit en son état actuel.

\*

## **1.2. Le caractère excessivement rigide de la constitutionnalisation des compétences exclusives de l'État.**

Pour légitime qu'elle soit, la détermination dans les actuels articles 73 et 74 d'une liste de matières relevant de la compétence exclusive de l'État, et donc en principe intransférables aux collectivités d'Outre-mer, peut soulever des difficultés d'application lorsque l'État s'abstient d'user de son pouvoir normatif dans ces domaines, alors pourtant que son intervention est nécessaire pour assurer le respect effectif de la compétence matérielle sectorielle des collectivités d'Outre-mer (telle que la fiscalité, l'urbanisme, l'environnement...) : dans leur domaine de compétence, ces dernières ne peuvent pas toujours édicter des règles de droit pénal spécial, ni organiser un système adéquat de recherche et de constatation des infractions, dès lors que ces matières relèvent des compétences étatiques et qu'elles se heurtent en outre à la garantie des libertés publiques. Or, si l'article 73 prévoit que l'énumération des compétences exclusives de l'État peut être « précisée et complétée » par une loi organique, il est peu probable que le Conseil constitutionnel accepterait que cette « précision » vienne accroître en ces domaines la compétence normative locale.

Il conviendrait donc de limiter, en tout état de cause, la compétence normative exclusive de l'État au droit pénal « général », ce qui permettrait au moins de transférer aux collectivités d'Outre-mer la compétence normative en matière de droit pénal *spécial* afférent à leurs compétences matérielles. Quant à la « procédure pénale, elle pourrait demeurer de compétence étatique exclusive dans ses dispositions générales, mais il faudrait en excepter la recherche et la constatation des infractions dans les cas de violation des règles édictées par les collectivités d'Outre-mer, sous réserve que ces dernières, en adoptant les dispositions afférentes, respectent « les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti » et adoptent en ce domaine des mesures qui ne soient pas moins protectrices que celles en vigueur, par analogie, au niveau national.

\*

### 1.3. L'insuffisante protection des compétences locales.

On examinera ici le cas des engagements internationaux et celui de la méconnaissance des dispositions constitutionnelles propres à l'Outre-mer.

**1.3.1.** Alors même qu'un engagement international de la France intervient dans le domaine de compétences attribuée à une collectivité d'Outre-mer de l'article 74 par la loi organique statutaire applicable, son introduction en droit interne est possible avec l'approbation parlementaire résultant d'une simple loi ordinaire : cette jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui date de 1993 pour les T.O.M<sup>1</sup>, est toujours applicable aux collectivités d'Outre-mer. Cet état du droit n'est guère satisfaisant, même si les occurrences d'empiètement de l'État sur les compétences territoriales par le biais d'un accord international sont heureusement peu fréquentes. Alors que le domaine des lois organiques statutaires s'étendra avec la création des pays d'Outre-mer, il importe donc que l'accord des institutions locales soit requis pour l'application sur leur territoire des stipulations d'un engagement international qui ressortiraient à leur domaine de compétence matérielle. En outre, la Constitution devrait poser le principe de l'association des autorités locales aux négociations internationales pouvant aboutir à la conclusion d'un tel accord. Ces nouvelles règles, dont la mise en œuvre ne serait pas excessivement complexe, garantiraient ainsi le respect des compétences territoriales, étant entendu que les autorités diplomatiques françaises ont toujours la possibilité d'obtenir qu'un engagement international prenne en compte les spécificités institutionnelles ultra-marines de la République, comme les États dotés d'une structure fédérale y procèdent eux-mêmes, et – si nécessaire – ne s'applique pas, en tout ou partie, sur un territoire déterminé.

**1.3.2.** La protection juridictionnelle des statuts d'Outre-mer n'est pas actuellement complète dans le cadre du contrôle de constitutionnalité, dès lors que les collectivités ne peuvent obtenir elles-mêmes du Conseil constitutionnel qu'il sanctionne la méconnaissance par le législateur ordinaire du domaine de compétence du législateur organique<sup>2</sup> et, plus généralement, des règles constitutionnelles de fond qui s'appliquent à elles (sauf à obtenir la saisine du Conseil constitutionnel par les autorités compétentes à cette fin dans le cadre de l'article 61 ou à tenter la voie de la question prioritaire de

<sup>1</sup> **Cons. const., déc. n° 93-318 DC du 30 juin 1993, Loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.** (...) La modification ainsi apportée par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de modifier l'article 53 précité de la Constitution relatif aux engagements internationaux de l'État qui, quelle que soit l'étendue de leur champ d'application territorial déterminée par leurs stipulations ou les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle ils sont conclus, subordonne à une autorisation donnée par une loi ordinaire la ratification ou l'approbation de certains d'entre eux.

<sup>2</sup> **Cons. const., déc. n° 2014-2 LOM du 26 juin 2014, Syndicats mixtes ouverts en Polynésie française :** (...) lorsqu'il est saisi en application du neuvième alinéa de l'article 74 de la Constitution, dans les conditions prévues à l'article 12 de la loi organique du 27 février 2004, il appartient seulement au Conseil constitutionnel d'apprécier si les dispositions qui lui sont soumises sont intervenues dans le domaine de compétence de la collectivité régie par l'article 74 ; qu'il ne lui appartient pas, au titre de cette procédure, de contrôler le respect, par le législateur, du domaine que la Constitution a réservé à la loi organique ; (...) qu'en égard à la nature des personnes publiques que les syndicats mixtes en cause regroupent et aux missions qui sont confiées à ces établissements publics, les dispositions des articles L. 5843-2 et L. 5843-3 du code général des collectivités territoriales sont relatives à l'organisation et au fonctionnement des institutions de la Polynésie française ; que, par suite, elles relèvent, en application de l'article 74 de la Constitution, de la compétence du législateur organique ; qu'ainsi le législateur n'est pas intervenu dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française (...)

constitutionnalité, sans garantie évidente de succès dès lors que les règles constitutionnelles invocables ne relèvent pas des « droits et libertés que la Constitution garantit » au sens de l'article 61-1.

Il importe donc d'ouvrir aux collectivités concernées la possibilité de saisir elles-mêmes et directement le juge constitutionnel, tant par la voie de l'action que par celle de l'exception, afin de leur permettre de faire sanctionner d'éventuelles atteintes à leur statut par le législateur ordinaire.

\*

#### **1.4. Une conception trop restrictive des modalités d'exercice du pouvoir normatif local.**

Hérité de la loi-cadre « Defferre » du 23 juin 1956, le système actuel de répartition des compétences normatives entre l'État et les collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74, repris de celui qui existait du temps des anciens territoires d'Outre-mer, repose principalement sur le transfert d'une compétence donnée à la collectivité : dans le cadre de ce transfert, la collectivité reçoit compétence pour adopter des mesures qui, en droit commun national, relèvent en principe de la loi ou du décret. Les articles 34 et 37 de la Constitution sont ainsi neutralisés dans les territoires concernés, sous réserve du respect par la collectivité d'Outre-mer des principes généraux du droit et des autres normes supérieures, dont la Constitution et les engagements internationaux et européens de la France. Le pouvoir normatif de la collectivité est également limité par le domaine de compétence demeuré à l'État.

Par ailleurs, les collectivités de l'article 73 – et aussi celles de l'article 74 dont la loi organique statutaire le prévoit – peuvent être habilitées à adapter localement les lois et règlements.

Les lois organiques statutaires prévoient en outre quelques procédures de ratification des actes locaux préalablement à leur entrée en vigueur (c'est, on l'a dit, le cas des actes intervenant dans le domaine de compétence exclusive de l'État sur le fondement du 11<sup>ème</sup> alinéa de l'art. 74 de la Constitution).

Afin de faciliter l'adaptation du droit de l'Outre-mer aux particularités locales, il importe que la Constitution prévoie expressément d'autres modes d'exercice du pouvoir normatif local, comme, par exemple, l'approbation par les institutions territoriales de l'entrée en vigueur locale des lois et décrets, ou la possibilité qui leur serait reconnue de décider que le droit national pourrait s'appliquer dans leur propre domaine de compétence, au moins tant qu'elles n'en ont pas décidé autrement. Afin de parer tout risque de censure par le juge constitutionnel – au motif qu'elles ne sont justement pas prévues par la Constitution qui n'envisage pas qu'un acte national soit subordonné à une ratification donnée localement, de telles hypothèses de *partage* de la compétence normative entre l'État et les institutions territoriales devrait figurer de manière explicite dans la Constitution.

\*

\* \*

## **II. Le dispositif permettant la création des nouveaux pays d'Outre-mer (II).**

On envisage ici la fusion substantielle des articles 73 et 74 de la Constitution, chacun des territoires mentionnés au deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution - Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises exceptées, donc – deviendrait un pays d'Outre-mer doté d'un statut particulier fixé par une loi organique.

Ce statut – ou certaines de ses dispositions essentielles, à tout le moins – serait adopté par le Parlement, mais cette adoption pourrait être subordonnée, en tout ou en partie, au consentement des électeurs ou de l'assemblée délibérante du pays d'Outre-mer, afin d'empêcher une modification fondamentale du régime législatif ou le transfert trop important de compétences normatives ou, à l'inverse, la reprise autoritaire d'une compétence par l'État au mépris de la volonté locale.

Le terminologie « pays d'Outre-mer » présente l'avantage, outre d'être nouvelle en droit constitutionnel français, de figurer déjà dans le droit de l'Union européenne – pour les « PTOM » ; elle caractérise assez bien une entité non souveraine qui est beaucoup plus qu'une collectivité territoriale dotée d'attributions administratives, sans toutefois utiliser le terme « État (autonome) » propre à certains systèmes fédéraux (mais aussi à la Communauté de 1958...). L'expression est présent dans le droit comparé (cf. les *Länder* allemands ou autrichiens ; le terme de *Land* existe aussi en néerlandais, pour caractériser les composantes autonomes du Royaume des Pays-Bas aux Antilles ; les Portugais utilisent quant à eux les termes de *regiões autónomas*, les Espagnols ceux de *comunidades autónomas*, les Canadiens ont des *provinces* et des *territoires*, etc.).

On exposera ici deux options :

- La première repose sur le maintien dans le corps même de la Constitution des dispositions relatives à l'Outre-mer, et sur la limitation de l'obligation de recueillir le consentement des électeurs à certains aspects seulement du statut ou de ses modifications.

- La seconde repose sur un « statut-cadre » des pays d'Outre-mer par un texte annexé à la Constitution, qui serait ensuite décliné en statuts particuliers, lesquels seraient toujours adoptés par le Parlement mais préalablement approuvés par les électeurs intéressés (sur le modèle des statuts des communautés autonomes espagnoles ou des régions autonomes portugaises) ;

\*

### **2.1. Option n° 1 :**

#### **Le réaménagement substantiel des articles 73 et 74 en vue de la création des pays d'Outre-mer.**

**2.1.1.** Dans cette option, les dispositions nouvelles relatives aux pays d'Outre-mer seraient insérées dans les deux articles 73 et 74, entièrement réécrits :

- le nouvel article 73 poserait le principe de l'adoption d'un statut propre à chaque pays d'Outre-mer et comporterait en outre, en sus des dispositions gouvernant le recueil du consentement des électeurs intéressés sur ses modifications, le contenu de ce statut dans ses dispositions institutionnelles, y compris le rôle du représentant de l'État et le contrôle juridictionnel ;
- le nouvel article 74, auquel renverrait évidemment l'article 73 puisque la loi organique statutaire de chaque pays d'Outre-mer aurait également vocation à en décliner le contenu comporterait les dispositions relatives aux compétences matérielles des pays d'Outre-mer (sanctuarisation des compétences exclusives de l'État et exceptions y afférentes ; intervention des pays d'Outre-mer dans le domaine de la loi et du décret ; compétences en matière de relations extérieures ; « préférence territoriale », etc.

L'article 72-3 serait modifié pour introduire la notion de pays d'Outre-mer, et les articles 72-4 et 74-1 seraient en conséquence modifiés et complétés.

\*

**2.1.2.** On propose ici une solution moins novatrice que la précédente : le statut de chaque pays d'Outre-mer resterait pour l'essentiel l'œuvre du Parlement, mais les électeurs pourraient être appelés à approuver ses modifications les plus substantielles : dans certains cas, ils pourraient d'ailleurs s'en saisir eux-mêmes, ou en être saisis par l'assemblée délibérante. Cette exigence de recueil du consentement des électeurs ne porterait toutefois que sur la modification des éléments essentiels de ce statut, définis par la loi organique, relatifs à l'exercice des compétences particulières du pays d'Outre-mer ou à son régime législatif.

Par ailleurs, aucune compétence particulière d'un pays d'Outre-mer ne peut lui être retirée sans le consentement de son assemblée délibérante ou, le cas échéant, de ses électeurs.

\*

**2.1.3.** Le dispositif ici proposé pourrait être le suivant :

**Art. 72-3 :**

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française **sont des pays d'Outre-mer, dont le statut est régi par les articles 73 et 74**

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

**Art. 73 :**

**I.** - Chacun des pays d'Outre-mer dispose d'un statut particulier qui tient compte des intérêts propres de chacune d'eux au sein de la République. Ce statut lui permet de se gouverner et de gérer démocratiquement leurs propres affaires, et d'exercer un pouvoir normatif autonome dans le domaine de la loi ou du décret.

Dans les pays d'Outre-mer, les citoyens français ont tous les mêmes droits et les mêmes devoirs. Ils y jouissent des droits et libertés garantis à chacun par la Constitution et par les engagements internationaux de la France. Les électeurs des pays d'Outre-mer participent à l'élection du Président de la République et aux référendums et élisent des députés à l'Assemblée nationale. Les pays d'Outre-mer sont représentés au Sénat.

Toute modification des éléments essentiels du statut d'un pays d'Outre-mer, tels que définis par la loi organique et relatifs à l'exercice des compétences particulières du pays d'Outre-mer ou à son régime législatif, est subordonnée au recueil préalable du consentement des électeurs intéressés. Toute autre modification peut être leur soumise pour approbation dans les conditions de forme et de procédure prévues à l'article 72-4 ; elle doit l'être à la demande d'une fraction de ce corps électoral ou de l'assemblée délibérante.

Aucune compétence particulière d'un pays d'Outre-mer ne peut lui être retirée sans le consentement de son assemblée délibérante ou, le cas échéant, de ses électeurs.

Les modalités d'application des deux alinéas qui précèdent sont fixées par une loi organique.

**II.** - Le statut de chaque pays d'Outre-mer est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

**1°** les conditions dans lesquelles les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans le domaine de compétence de l'État y sont applicables, et celles dans lesquelles elles y sont étendues ou adaptées, ou y font l'objet de dispositions particulières, le cas échéant avec l'accord des institutions du pays, ainsi que les conditions dans lesquelles les engagements internationaux de la France sont applicables dans chaque pays d'Outre-mer ;

2° la répartition des compétences respectives de l'État et du pays d'Outre-mer, conformément à l'article 73, et les modalités d'exercice des compétences du pays ; le statut peut prévoir la possibilité pour un pays d'Outre-mer de se voir ultérieurement attribuer de plein droit, à sa demande et à la date fixée par ses institutions, l'exercice de certaines compétences ;

3° les conditions dans lesquelles les institutions du pays d'Outre-mer sont consultées, avant leur adoption, sur les dispositions législatives et réglementaires prévues par les autorités compétentes de l'État et comportant des dispositions particulières au pays ;

4° les conditions dans lesquelles les actes adoptés par les institutions du pays d'Outre-mer peuvent faire l'objet, selon le cas, d'une procédure d'adoption tacite par les Parlement ou par le Gouvernement ou d'un avis conforme du Conseil d'État ;

5° les règles et principes généraux gouvernant la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions du pays d'Outre-mer, qui comportent une assemblée délibérante et un organe exécutif élus, ainsi que les modalités de mise en œuvre du droit de pétition et du référendum local ;

6° les conditions dans lesquelles le délégué du Gouvernement de la République dans le pays a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois ;

7° les modalités de l'exercice du contrôle juridictionnel spécifique sur les actes des institutions du pays, et notamment les conditions dans lesquelles le Conseil d'État se prononce sur la constitutionnalité des actes de son assemblée délibérante intervenant dans le domaine de la loi, ou, lorsque ces actes ont force de loi, les conditions dans lesquelles ils peuvent être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel ;

8° les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel peut notamment se prononcer, par voie d'action ou par voie d'exception, sur la conformité des lois aux dispositions du statut de chaque pays ; les questions de répartition des compétences entre l'État et un pays d'Outre-mer peuvent lui être renvoyées à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction.

III. - Les autres modalités de l'organisation particulière de chacun des pays d'Outre-mer sont fixées par la loi.

IV. - Des lois organiques définissent, d'une part, les modalités particulières et transitoires selon lesquelles les collectivités qui avaient antérieurement le statut de département d'Outre-mer et de région d'Outre-mer, ou de collectivités se substituant à l'un et à l'autre, accèdent au statut de pays d'Outre-mer et, d'autre part, adaptent les statuts des collectivités d'Outre-mer antérieurement régies par l'article 74 aux dispositions du présent article.

#### **Art. 74 :**

I. - Dans chacun des pays d'Outre-mer, les compétences de l'État comprennent notamment, sans préjudice de celles antérieurement exercées dans le cadre du statu précédemment en vigueur, la nationalité, les droits civiques, les garanties des droits fondamentaux et des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation et le contrôle de la justice, le droit pénal général, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

Les autorités du pays peuvent toutefois, par exception aux dispositions de l'alinéa précédent, assortir les infractions aux règles qu'elles édictent de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Elles peuvent également, dans le respect de conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et des droits constitutionnellement garantis, adopter des règles relatives à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions.

Certaines des compétences mentionnées au premier alinéa peuvent être déléguées au pays pour être exercées sous le contrôle des autorités de l'État. L'État et le pays peuvent en outre exercer en commun certaines compétences.

II. - Les institutions d'un pays d'Outre-mer peuvent être consultées, informées ou associées, selon le cas, aux décisions de politique étrangère concernant leur territoire. Un pays d'Outre-mer peut être membre d'une organisation internationale, disposer d'une représentation auprès d'États ou d'organisations internationales, négocier des accords avec ceux-ci, dans son domaine de

compétence et, sans préjudice de l'accord des autorités compétentes de la République, conclure ces accords.

Les institutions d'un pays d'Outre-mer peuvent, selon le cas, être informées, consultées ou associées quant à la négociation des engagements internationaux de la France destinés à s'appliquer sur leur territoire, et être appelées à approuver l'entrée en vigueur de ceux d'entre eux qui interviennent dans le domaine de ses compétences.

La procédure de modification du statut d'un pays d'Outre-mer au sein de l'Union européenne, dans les conditions prévues par les traités mentionnés à l'article 88-1, ne peut être engagée par la France sans leur consentement préalable.

Les institutions des pays d'Outre-mer sont associées par le Gouvernement à l'élaboration des projets d'actes mentionnés à l'article 88-4 qui les affectent directement.

**III.** - Les institutions d'un pays d'Outre-mer peuvent adopter des règles relevant de la loi ou du décret, ou décider d'étendre localement les lois et décrets applicables en métropole.

**IV.** - Chaque pays d'Outre-mer peut prendre des mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

**V.** - Les autorités de la République peuvent, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, se substituer aux institutions d'un pays d'Outre-mer afin de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité de la population et le fonctionnement normal des services publics ou mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions du statut, lorsque ces dernières n'ont pas pris les décisions qui leur incombent ; ces mesures peuvent être soumises à l'autorisation ou à la ratification du Parlement.

**VI.** - Les pays d'Outre-mer peuvent, si leur statut le prévoit, exercer par analogie les compétences dévolues aux catégories de collectivités territoriales mentionnées à l'article 72. Dans ce cas, les modalités d'exercice de ces compétences sont déterminées par la loi.

Les dispositions du troisième alinéa de l'article 73 ne sont pas applicables aux compétences attribuées à un pays d'Outre-mer en application de l'alinéa précédent.

**VII.** - Les lois et règlements peuvent être adaptés aux caractéristiques et contraintes ou à l'organisation particulière de chacun des pays d'Outre-mer.

**VIII.** - Les modalités d'application du présent article sont fixées, pour chaque pays d'Outre-mer, par le statut prévu à l'article 73.

\*

## **2.2. Option n° 2 :**

### **La détermination d'un « Statut-cadre » des pays d'Outre-mer par un texte annexé à la Constitution.**

**2.2.1.** Dans cette hypothèse, l'article 72-3 de la Constitution renverrait à un document annexé à la Constitution, mais possédant néanmoins pleine valeur constitutionnelle, à l'instar des textes auxquels renvoie son Préambule (Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, Préambule de la Constitution de 1946, Charte de l'environnement de 2004) ou de l'Accord de Nouméa sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, auquel renvoie son article 77. Pour lever toute ambiguïté, l'article 72-4 indiquerait expressément que le « Statut-cadre des pays d'Outre-mer » fait partie intégrante de la Constitution.

L'avantage que présente le renvoi à texte annexé à la Constitution, plutôt que directement incorporé dans le texte fondamental, est essentiellement formel : ce texte pourra être aussi long et détaillé que nécessaire (or la place manque de plus en plus dans la Constitution, même si les articles 78 à 87 sont actuellement vacants), et comporter des dispositions dérogatoires au droit constitutionnel commun, sans encourir la critique de le voir alourdir excessivement, sinon dénaturer, le texte de la Constitution lui-même, lequel conserverait ainsi une relative légèreté rédactionnelle et demeurerait consacré aux dispositions applicables à l'ensemble du territoire national. Cet aspect symbolique n'est pas négligeable.

Dans cette même hypothèse, le dispositif constitutionnel relatif à l'Outre-mer serait, formellement, considérablement simplifié puisque :

- l'article 72-3 révisé renverrait au statut-cadre annexé à la Constitution ;
- les articles 73 et 74, voués à la désuétude, pourraient éventuellement être conservés jusqu'à leur sortie de vigueur progressive, au gré de l'adoption de chacune des lois organiques nécessaires à la détermination du statut de chacun des pays d'Outre-mer, et leur maintien en vigueur provisoire n'aurait pour finalité que d'assurer la transition vers le nouveau statut. Mais le statut-cadre annexé pourrait, tout aussi bien, comporter lui-même les dispositions transitoires nécessaires à cette fin.
- les articles 72-4 et 74-1 seraient maintenus et modifiés en conséquence (cf. III).

\*

**2.2.2.** Le Statut-cadre des pays d'Outre-mer comporterait tout ce qui, actuellement, manque dans notre système constitutionnel pour garantir une « autonomie » au sens commun que possède ce concept en droit constitutionnel comparé.

Il est certain que les garanties nouvelles accordées aux entités autonomes nécessitent un texte constitutionnel détaillé, tant il faudrait déroger, de manière aussi précise que possible, à un état du droit qui demeure profondément jacobin, et surtout quand il s'agit de toucher à l'exercice des compétences extérieures et européennes de l'État ou aux lois dites « de souveraineté ». Les innovations ici suggérées (droit de veto sur certains traités, participation directe des entités autonomes au processus législatif national, extension de la saisine du Conseil constitutionnel, etc) peuvent susciter suffisamment de réticences pour qu'il soit utile d'en préciser la portée tout en adoptant autant que possible une rédaction souple, posant des principes, des droits et des libertés, plutôt que de dispositions excessivement détaillées.

Le Statut-cadre mentionnerait de manière aussi précise que possible les compétences que l'État conserverait en propre – mais sans préjudice d'une forme de « co-décision » ou de consultation avec les entités fédérées dans certains cas : ce sont pour l'essentiel celles déjà mentionnées à l'article 73, avec les modifications que l'on a proposées en I.

Le Statut-cadre permettrait ainsi une définition adaptée, souple et évolutive de chacun des statuts particuliers des pays autonomes : la répartition des compétences, le système institutionnel pourrait varier sensiblement d'un pays à l'autre ; en théorie, on pourrait concevoir qu'un pays d'Outre-mer conserve la substance du statut de l'article 73, avec des garanties en plus ! (que j'évoquerais tout à l'heure)

Le Statut-cadre n'ayant aucune vocation à devenir une antichambre de l'indépendance, il garantirait évidemment l'unité de nationalité et de citoyenneté ainsi que des garanties uniformes d'exercice des libertés publiques ; il pourrait aussi – pour régler définitivement la question, prévoir dans quelles conditions l'accès à l'indépendance est possible... J'ai tendance à penser depuis longtemps, mais je peux me tromper, que c'est en banalisant cette question, et en donnant aux intéressés la possibilité de s'en saisir eux-mêmes, que l'on évitera qu'elle soit un jour posée.

S'il n'est pas question d'instituer un « libre-service » constitutionnel qui donnerait à chaque entité une liberté absolue de s'organiser comme elle l'entend – puisque doit s'imposer le respect de l'appartenance effective à l'ensemble national, ainsi que les devoirs qui en découlent, et les principes constitutionnels y afférents - il est toutefois possible de conférer à chaque pays d'Outre-mer le droit de co-décider, avec les autorités nationales – et principalement le Parlement – le contenu de son statut particulier : régime législatif, partage des compétences, organisation de ses institutions, etc. Cette co-décision, ou « double-clef » statutaire constituerait une profonde innovation dans notre système constitutionnel, où c'est le Parlement qui en principe est le maître de l'organisation des entités territoriales de la République, de la fixation de leurs compétences et de leurs ressources (l'article 34 de la Constitution définit d'ailleurs en ces termes le domaine législatif afférent).

On peut ainsi envisager que chaque loi organique statutaire soit élaborée selon la procédure suivante, inspirée des exemples espagnols et portugais :

- élaboration du projet par l'assemblée délibérante ;
- procédure de « navette » entre cette assemblée, le Gouvernement et les commissions parlementaires en vue de l'adoption d'un texte consensuel;
- soumission du projet définitif au Conseil constitutionnel ;
- approbation par les électeurs ;
- ratification définitive par l'Assemblée nationale et le Sénat et promulgation par le Président de la République.

Pour être absolument certain que les autorités nationales n'entravent pas le processus par leur inertie, il conviendra à chaque étape de prévoir qu'en l'absence de décision de leur part dans un délai déterminé, le projet local sera considéré comme adopté.

Dans un tel processus, l'approbation par les électeurs est évidemment la condition *sine qua non* de l'entrée en vigueur effective du statut d'autonomie ; à la différence de l'état actuel du droit, les électeurs ne se prononcent pas sur un simple principe : ils seraient appelés à approuver un statut d'autonomie complètement rédigé (étant entendu que certaines questions pourront faire l'objet de votes séparés, comme pour la procédure de révision des Constitutions des cantons suisses). Ils peuvent donc apprécier pleinement la portée de leur choix. C'est là une avancée démocratique décisive. Les auteurs du statut du pays devront donc veiller à apprécier, eux aussi, la portée de leur proposition de statut.

Les modifications ultérieures de chaque statut obéiraient au même processus, au moins pour ses aspects les plus importants (régime législatif et compétences), étant entendu que :

- certaines modifications pourraient entrer en vigueur sans référendum si, dans un certain délai, une minorité des électeurs n'a pas demandé l'organisation d'un tel scrutin ;
- le Gouvernement et le Parlement pourraient toutefois en appeler directement aux électeurs en cas de blocage de l'assemblée.

En l'absence de l'adoption du statut particulier de chaque pays d'Outre-mer, le statut d'autonomie demeurerait à l'état virtuel.

Poser ce double principe de l'exigence d'une approbation populaire et, dans l'attente, du maintien du statut en vigueur avant la révision permet de rendre virtuellement « éligible » au statut de pays d'Outre-mer toutes les collectivités ultra-marines :

- les COM de l'article 74, d'abord, étant entendu que, pour elles, le passage au statut de pays d'Outre-mer n'aurait que des conséquences de pure forme et pourrait donc découler de la loi constitutionnelle elle-même ; il suffirait ensuite de compléter, si nécessaire, les statuts particuliers existants pour les mettre en harmonie avec le statut-cadre, ce qui constituerait une simple formalité, sans nécessité d'un référendum si l'on ne touche pas aux aspects essentiels du statut.

- pour les collectivités régies par l'article 73, en revanche, on ouvrirait certes la porte vers une possible autonomie, mais avec toutes les garanties que j'ai exposées. Cette question pourrait ainsi être banalisée, les électeurs étant certains de toujours avoir le dernier mot.

\*

**2.2.3.** Le dispositif ainsi proposé pourrait être le suivant :

**Art. 72-3 (modifié)**

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française **sont des pays d'Outre-mer, dont le statut est régi par le statut-cadre des pays d'Outre-mer, qui a la même force que la présente Constitution.**

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

### **Statut cadre des pays d'Outre-mer (nouveau)**

**Art. I<sup>er</sup>.** - Les pays d'Outre-mer font partie intégrante de la République française et sont soumis à la Constitution.

Dans les pays d'Outre-mer, les citoyens français ont tous les mêmes droits et les mêmes devoirs. Ils y jouissent des droits et libertés garantis à chacun par la Constitution et par les engagements internationaux de la France.

Les électeurs des pays d'Outre-mer participent à l'élection du Président de la République et aux référendums. Ils élisent des députés à l'Assemblée nationale. Ils sont représentés au Sénat.

**Art. II.** - Les pays d'Outre-mer se gouvernent librement et gèrent démocratiquement leurs propres affaires, dans le respect des libertés et droits fondamentaux garantis par la Constitution et les engagements internationaux de la France. Ils peuvent exercer leur propre pouvoir législatif et réglementaire.

**Art. III.** - Dans les conditions prévues par une loi organique, le statut de chaque pays d'Outre-mer est adopté conjointement par le Parlement et par l'assemblée délibérante du pays, puis soumis au Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur sa conformité à la Constitution

Il ne peut entrer en vigueur qu'après son approbation, par la voie du référendum, par les électeurs du pays.

Ses modifications ultérieures, adoptées dans les conditions prévues au premier alinéa ne peuvent entrer en vigueur sans le consentement des électeurs du pays, le cas échéant selon la procédure du référendum d'initiative populaire. Une modification du statut que l'assemblée délibérante n'a pas adoptée peut néanmoins être soumise à ces électeurs par le Président de la République sur la proposition du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Sénat ou d'une fraction des électeurs.

**Art. IV.** - Le statut de chaque pays d'Outre-mer, qui a la valeur d'une loi organique, détermine :

1° les conditions dans lesquelles les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans le domaine de compétence de l'État y sont applicables, et celles dans lesquelles elles y sont étendues ou adaptées, ou y font l'objet de dispositions particulières, le cas échéant avec l'accord des institutions du pays ;

2° la répartition des compétences respectives de l'État et du pays, conformément au V, et les conditions dans lesquelles les institutions du pays peuvent adopter des règles relevant de la loi ou du décret, ou décider d'étendre localement les lois et décrets applicables en métropole ;

3° les conditions dans lesquelles les engagements internationaux de la France y sont applicables, et les modalités selon lesquelles les institutions du pays sont, selon le cas, informées, consultées ou associées quant à leur négociation, puis appelées à approuver l'entrée en vigueur sur son territoire de ceux d'entre eux qui interviennent dans le domaine de ses compétences ;

4° les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées, avant sur adoption, sur les dispositions législatives et réglementaires adoptées par les autorités compétentes de l'État et comportant des dispositions particulières au pays ;

5° les conditions dans lesquelles le pays est consulté, informé ou associé, selon le cas, aux décisions de politique étrangère le concernant, peut être membre d'une organisation internationale,

disposer d'une représentation auprès d'États ou d'organisations internationales, négocier des accords avec ceux-ci, dans son domaine de compétence et, sans préjudice de l'accord des autorités compétentes de la République, conclure ces accords ;

6° les conditions dans lesquelles certaines des compétences de l'État peuvent être déléguées au pays pour être exercées sous son contrôle, ainsi que les conditions dans lesquelles l'État et le pays peuvent exercer en commun certaines compétences ; dans ce cadre, les actes adoptés par les institutions du pays d'Outre-mer peuvent faire l'objet d'une procédure d'adoption tacite par les Parlement ou par le Gouvernement ou d'un avis conforme du Conseil d'État ;

7° les règles et principes généraux gouvernant la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions du pays, qui comportent une assemblée délibérante et un organe exécutif élus, ainsi que les modalités de mise en œuvre du droit de pétition et du référendum local ;

8° les conditions dans lesquelles le pays peut prendre des mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

9° les conditions dans lesquelles le délégué du Gouvernement de la République dans le pays a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois ;

10° les modalités de l'exercice du contrôle juridictionnel sur les actes des institutions du pays, et notamment les conditions dans lesquelles le Conseil d'État se prononce sur la constitutionnalité des actes de son assemblée délibérante intervenant dans le domaine de la loi, ou, lorsque ces actes ont force de loi, les conditions dans lesquelles ils peuvent être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel ;

11° les conditions dans lesquelles les autorités de la République peuvent, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, se substituer aux institutions du pays afin de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité de la population et le fonctionnement normal des services publics ou mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions du statut, lorsque ces dernières n'ont pas pris les décisions qui leur incombent ; ces mesures peuvent être soumises à l'autorisation ou à la ratification du Parlement.

**Art. V.** - Dans chacun des pays d'Outre-mer, les compétences de l'État comprennent notamment, sans préjudice de celles antérieurement exercées dans le cadre du statut précédemment en vigueur, la nationalité, les droits civiques, les garanties des droits fondamentaux et des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation et le contrôle de la justice, le droit pénal général, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

Les autorités du pays peuvent toutefois, par exception aux dispositions de l'alinéa précédent, assortir les infractions aux règles qu'elles édictent de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Elles peuvent également, dans le respect de conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et des droits constitutionnellement garantis, adopter des règles relatives à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions.

**Art. VI.** - Les autorités compétentes de l'État peuvent adopter des dispositions législatives ou réglementaires particulières à chaque pays d'Outre-mer.

Elles veillent, dans la négociation des engagements internationaux de la France, à préserver les compétences du pays et à prendre en compte sa situation particulière.

**Art. VII.** - Le Conseil constitutionnel peut notamment se prononcer, par voie d'action ou par voie d'exception, sur la conformité des lois aux dispositions du statut de chaque pays ; les questions de répartition des compétences entre l'État et un pays d'Outre-mer peuvent lui être renvoyées à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction.

**Art. VIII.** - Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 72-4 peuvent, sur décision de leur assemblée délibérante et, le cas échéant, de leurs électeurs, opter pour leur transformation en pays d'Outre-mer, ainsi que

la procédure selon laquelle est adopté et modifié le statut de chacun des pays d'Outre-mer dans le respect des règles et principes énoncés aux III et IV du présent statut-cadre.

\*  
\* \*

### III. Les autres ajustements constitutionnels rendus nécessaires par la création des pays d'Outre-mer.

Seront exposés ici des propositions de réécriture du Préambule et des articles 72-4 et 74-1 de la Constitution, étant entendu en outre que, dans l'article 72 (1er alinéa) de la Constitution, s'imposera la suppression des mots « *et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74* » au titre de l'énumération des collectivités territoriales. Si l'on souhaite que les pays d'Outre-mer soient expressément qualifiés de collectivités territoriales de la République – ce qui n'est pas nécessaire, eu égard à la spécificité de leur statut constitutionnel<sup>3</sup> – il conviendra de les mentionner en lieu et place de la catégorie ainsi supprimée.

\*

#### 3.1. L'actualisation du second alinéa du Préambule de la Constitution.

Demeuré dans sa rédaction initiale, inchangée depuis la promulgation du texte constitutionnel le 4 octobre 1958, le second alinéa du Préambule de la Constitution dispose toujours que : « *En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.* »

Une révision de la Constitution qui viendrait refondre complètement le statut constitutionnel de la France d'Outre-mer par la création des pays d'Outre-mer rend nécessaire l'actualisation du Préambule sur ce point ; à cette occasion, il pourrait être fort utilement rappelé que les pays d'Outre-mer font partie intégrante de la République et ne peuvent – conformément au principe de libre détermination des peuples justement rappelé par le second alinéa – cesser d'y appartenir sans le consentement de leur population. Le principe de l'accord des pays d'Outre-mer sur les modifications des éléments essentiels de leur statut serait en outre affirmé.

Le second alinéa ainsi révisé se lirait comme suit :

« En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux **pays d'Outre-mer, qui font partie intégrante de la République et ne peuvent cesser d'y appartenir sans le consentement de leur population**, des institutions nouvelles, fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues **pour leur permettre de se gouverner librement et démocratiquement, dans le cadre d'un statut qui tient compte de leurs intérêts propres et dont les éléments constitutifs essentiels ne peuvent être modifiés sans leur accord.** »

---

<sup>3</sup> Ainsi, la Nouvelle-Calédonie ne constitue pas une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution (CE, 13 déc. 2006, n° 279323, *Genelle*).

\*

### 3.2. L'actualisation de l'article 72-4 de la Constitution.

Dès lors que les principes gouvernant le recueil du consentement des électeurs sur les modifications des éléments essentiels du statut de chaque pays d'Outre-mer sont désormais fixés dans l'article 73, l'article 72-4 peut être allégé de son premier alinéa qui n'a plus lieu d'être puisque l'hypothèse du passage du statut des D-ROM de l'article 73 vers celui des COM de l'article 74, et vice-versa n'est plus envisageable.

En revanche, il convient de conserver la possibilité de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale d'Outre-mer sur toute question les concernant et non plus seulement dans certains domaines, sur décision du Président de la République agissant sur la proposition du Gouvernement (comme actuellement), mais aussi de l'Assemblée nationale ou du Sénat séparément (et non plus de ces deux Assemblées conjointement), et, surtout, sur la proposition de l'assemblée délibérante ou d'une fraction du corps électoral concernés.

Une loi organique encadrera ce nouveau droit d'initiative qui – sauf dans le cas de la modification du statut d'un pays d'Outre-mer prévue à l'article 73<sup>4</sup> – ne contraindra pas le Chef de l'État, lequel demeurera libre de ne pas accepter d'organiser la consultation qui lui est demandée.

L'article 72-4 révisé se lirait comme suit :

~~Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.~~

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions **ou sur proposition de l'Assemblée nationale, du Sénat ou de l'assemblée délibérante ou d'une fraction du corps électoral intéressés**, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur **toute question l'intéressant et relevant de la compétence des pouvoirs publics constitutionnels**. ~~Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.~~

**Les modalités d'application du présent article sont déterminées par une loi organique.**

\*

### 3.3. L'extension du champ d'application de l'article 74-1 de la Constitution.

Comme il a été indiqué en I, il convient d'étendre le champ des ordonnances de l'article 74-1, qui sont prises sur habilitation constitutionnelle directe –

---

<sup>4</sup> Le recours à la votation populaire serait en effet de droit pour toute modification statutaire si la demande en est présentée par l'assemblée délibérante ou par une fraction du corps électoral : mais le Gouvernement pourrait toujours s'opposer à l'adoption de la disposition ainsi contestée par le Parlement.

a) sur le plan géographique, à tous les pays d'Outre-mer et aux Terres australes et antarctiques françaises ;

b) sur le plan matériel à la codification, à la consolidation et à l'actualisation des dispositions législatives en vigueur Outre-mer, ce qui permettrait notamment d'assurer le respect du principe de la hiérarchie des normes.

L'article 74-1 de la Constitution ainsi révisé se lirait comme suit :

Dans **les territoires mentionnés à l'article 72-3**, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière **ou aux caractéristiques et contraintes** de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. **Il peut également, dans les mêmes matières, procéder à la codification et à l'actualisation des dispositions en vigueur, notamment en vue d'assurer le respect du principe de la hiérarchie des normes.**

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

-----

*S. Diémert*

*Le 15 septembre 2020*

## DEUXIÈME PARTIE

### I. ÉCHANGES AVEC LES PRÉSIDENTS DES EXÉCUTIFS LOCAUX

#### A. AUDITIONS

##### 1. Collectivités régies par l'article 73

- Entretien avec Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe
- Entretien avec M. Ary Chalus, président du conseil régional de la Guadeloupe
- Entretien avec M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité de Guyane
- Entretien avec M. Claude Lise, président de l'Assemblée de Martinique
- Entretien avec M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de la Martinique
- Entretien avec MM. Jean-Paul Virapoullé, ancien sénateur, conseiller régional de La Réunion et M. Jack Gauthier, conseiller régional de La Réunion

##### 2. Collectivités régies par l'article 74

- Entretien avec M. Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française
- Entretien avec M. Atoloto Kolokilagi, président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna
- Entretien avec M. Daniel Gibbs, président de la collectivité de Saint-Martin
- Entretien avec M. Stéphane Lenormand, président de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon

##### 3. Nouvelle-Calédonie :

- Entretien avec M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

## 1. Collectivités régies par l'article 73

a) *Entretien avec Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe*

### Mercredi 10 juin

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie, Madame la présidente, d'avoir accepté cet échange que j'ai sollicité en vue d'une restitution sur « l'état des volontés » des territoires d'outre-mer en ce qui concerne l'organisation et les modalités de leur libre administration locale. Je vous en sais d'autant plus gré que je suis conscient que vous avez dégagé un temps précieux dans un agenda très chargé en cette période.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, a en effet initié un groupe de travail sur la décentralisation avec l'ambition – selon ses termes – de « *repenser en profondeur l'organisation des pouvoirs locaux* » et de formuler des propositions en ce sens. Il a aussi été sollicité par le Président de la République. Gérard Larcher m'a donc fait l'honneur de me charger du volet outre-mer en ma qualité de président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer. C'est donc dans cette optique que j'ai souhaité entendre chacun des exécutifs des assemblées territoriales en vue d'une restitution des orientations reflétant aussi fidèlement que possible la diversité des visions institutionnelles ultramarines.

J'espère, sans trahir cette riche hétérogénéité, que des grands axes se dégageront de ces échanges constituant des articulations autour desquelles pourront se construire chaque projet et concrétiser chaque volonté locale. J'ai lu avec grande attention la résolution des élus de la Guadeloupe du 29 décembre 2019 qui dresse assez nettement les grands principes et les objectifs qui devront présider à la création d'un statut différencié. Je suis également très heureux de pouvoir discuter avec-vous de votre proposition d'un article 971 de la Constitution, dont je comprends que nous nous rejoignons sur le principe.

Ma conviction personnelle est que les outre-mer sont à la fois un laboratoire et une preuve de la capacité de la République à faire œuvre de créativité institutionnelle sans pour autant que son indivisibilité soit atteinte. C'est pourquoi j'avais formulé une déclinaison de la différenciation autour d'un triptyque : unité, différenciation et participation. Il est grand temps en effet que chaque territoire ultramarin trouve l'organisation qui lui ressemble et qui puisse être un levier de développement grâce à la définition et au déploiement de politiques publiques en concordance avec les réalités locales.

J'ai souhaité associer mes collègues sénateurs et ai invité pour la Guadeloupe la sénatrice Victoire Jasmin et les sénateurs Victorin Lurel et Dominique Théophile dont je salue la présence. Je vous indique aussi que j'ai déjà auditionné le président de région.

Avant d'entamer notre échange, permettez-moi une parenthèse pratique. Je vous ai proposé une trame de questions ; je propose qu'elle guide nos échanges. L'idée est d'explorer avec vous ce qui vous semble constituer la meilleure organisation des relations entre les différents échelons de pouvoir pour répondre au mieux aux enjeux de la conduite de la destinée de votre territoire.

**Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe.** – Je tiens d'abord à vous remercier, Monsieur le président, d'avoir pris l'initiative de cette audition qui s'inscrit dans les réflexions en cours sur la décentralisation dans l'optique du renforcement des libertés et des responsabilités locales. Je fais partie de l'école de pensée qui estime qu'il ne peut y avoir de liberté sans responsabilité. Vous avez tenu à ce que nous puissions, exécutif et élus des outre-mer, participer à ces réflexions et faire entendre nos attentes, nos spécificités et nos propositions sur ces matières importantes. Je souhaite saluer cette démarche qui correspond bien à l'homme de dialogue que vous êtes.

Je me réjouis de pouvoir échanger avec vous sur ces questions liées à la décentralisation. J'ai été à l'initiative de la relance du débat sur les enjeux de la gouvernance, sujet qui avait fortement divisé la Guadeloupe ces deux dernières décennies. Ce sujet est d'ailleurs encore très chargé idéologiquement, politiquement et émotionnellement, car il a structuré pendant longtemps les forces et les équilibres politiques. Il est encore regardé avec beaucoup de méfiance par notre population. J'ai cependant estimé qu'il était temps, six ans après la dernière tentative, de reparler de la Guadeloupe ensemble. J'ai considéré que les termes des débats à l'occasion desquels nous nous étions divisés par le passé avaient changé, et que nous étions prêts à imaginer d'autres chemins que ceux qui avaient été envisagés au début des années 2000. J'ai donc organisé un congrès des élus départementaux et régionaux au premier semestre 2019 au terme duquel, pour la première fois depuis longtemps, les élus guadeloupéens ont parlé d'une seule voix pour affirmer la nécessité de faire évoluer la gouvernance de notre territoire vers une plus grande différenciation territoriale. Nous l'avons fait en ayant à l'esprit le fait que le Président de la République ait annoncé son intention de réviser la Constitution, ce qui présentait une opportunité à saisir pour mettre en œuvre autrement la différenciation territoriale, qui ne s'envisageait jusqu'à présent, pour les outre-mer, que dans les sentiers très balisés des articles 73 et 74. Or le premier présente aujourd'hui des limites qui paraissent entraver notre aspiration à davantage de différenciation. L'article 74 présente quant à lui des incertitudes et des risques, qui n'en font pas une option attractive.

Pour l'heure, ce projet de révision constitutionnelle n'est pas allé au-delà de l'intention, quand bien même un avant-projet de loi a été présenté. Cette perspective, plusieurs fois repoussée, paraît être encore davantage éloignée à la suite de la crise sanitaire. Pour autant, nous avons

poursuivi nos réflexions. Au second semestre, mon homologue de la région a organisé à son tour un congrès, qui nous a permis d'approfondir nos réflexions et de présenter la voie dans laquelle nous souhaitons aller : résolument guadeloupéenne, ne correspondant ni à l'article 73, ni à l'article 74, mais un article 97-1, qui permettrait de doter la Guadeloupe d'une loi organique dont le contenu serait à discuter par l'ensemble des forces vives du territoire avant d'être négociée avec l'État. Cette loi organique déterminerait une nouvelle répartition des compétences entre l'État et l'échelon local. Celui-ci serait doté de pouvoirs normatifs dans un certain nombre de domaines à déterminer et permettrait de choisir une nouvelle organisation territoriale pour mettre en œuvre les politiques publiques locales. Cette loi organique serait enfin soumise au consentement de la population par une consultation de type référendaire.

Nos réflexions communes ont été perturbées par la crise sanitaire. Depuis lors, le Gouvernement a mis sur la table un nouveau véhicule législatif, le projet de loi 3D (décentralisation, différenciation, déconcentration), qui n'est pas celui qui nous permettrait d'avancer vers cet article 97-1 que nous appelons de nos vœux. Il constitue néanmoins une autre possibilité pour la Guadeloupe de se pencher sur les conditions d'exercice des missions et compétences de ses collectivités locales et de son rapport avec l'État central.

J'ai à mes côtés mon directeur de cabinet, Olivier Nicolas et mon directeur général des services, Henri Laventure. Je souhaite qu'ils puissent apporter leur éclairage sur certains points.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous propose de commencer par évoquer la décentralisation dans son état actuel et la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Tout d'abord, vous paraissent-elles adaptées à la situation du territoire, ou certaines compétences seraient-elles mieux exercées par les collectivités ou à l'inverse, par l'État ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Ce n'est pas tant la répartition des compétences qui mérite réflexion que les points de chevauchement, qui demeurent une source de confusion et de manque d'efficacité et de lisibilité pour les acteurs des politiques publiques. Ces points de chevauchement s'observent à la fois entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi entre les collectivités elles-mêmes. Dans le cadre des travaux de nos congrès, nous avons commencé à étudier deux pistes. La première est la constitution de blocs de compétences plus homogènes, pour clarifier des compétences aujourd'hui partagées. Concernant par exemple la compétence scolaire, les maires gèrent les écoles primaires, les bâtiments étant sous la responsabilité du département et les lycées sous la responsabilité de la région. Nous pourrions imaginer regrouper les collèges et lycées sous la compétence du département. Les maires pourraient lui confier les écoles élémentaires, puisque c'est dès le plus jeune âge que les déséquilibres se manifestent.

**M. Henri Laventure, directeur général des services au conseil départemental de la Guadeloupe.** – Une évolution régaliennne est en effet nécessaire pour autoriser ces regroupements de compétences homogènes. S'agissant des compétences qui pourraient être mieux exercées par les collectivités, nous constatons aujourd'hui que l'État a des compétences de contrôle et de police qui peuvent gêner la mise en œuvre des prérogatives des collectivités, ce contrôle ne prenant pas toujours en compte les réalités de terrain. Une évolution envisageable résiderait dans le fait d'accompagner les compétences destinées à l'exercice des missions des collectivités de prérogatives qui sont aujourd'hui confiées à l'État. En effet, certaines commissions constituent un frein au développement territorial du fait d'exigences de nature à rendre quasi impossibles des projets de développement. Il conviendrait donc de donner aux collectivités la latitude de gérer les territoires, en leur accordant une confiance leur permettant de décider du cadre à partir duquel leurs missions peuvent être accomplies sans dommages pour l'intérêt général.

**M. Olivier Nicolas, directeur de cabinet au conseil départemental de la Guadeloupe.** – Des pistes avaient été tracées par le congrès de décembre, dans le sens de pouvoirs et de responsabilités accrus au niveau local, avec la possibilité de fixer des normes notamment. Les élus du congrès avaient identifié les champs de la politique publique de l'emploi, du développement économique et humain, de la fiscalité, de l'urbanisme et de l'environnement. Des débats restent en outre à trancher sur la question des mécanismes à mettre en place en matière d'emploi, en vue de favoriser, de manière dérogatoire au droit commun et sur des territoires affichant un fort chômage, une préférence territoriale à l'emploi. Ces propositions ont été évoquées à la fois par les forces politiques et les élus.

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Concernant le revenu de solidarité active (RSA), nous réfléchissons à une renationalisation de cette mesure afin de permettre au département de ne pas être contraint de compléter la dotation.

**M. Michel Magras, président.** – Dans le cadre de votre proposition de loi organique, vous incluez donc une demande de transfert de compétence normative dans un certain nombre de domaines.

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Absolument.

**M. Michel Magras, président.** – Vous avez évoqué la relation avec les communes. Lorsque j'auditionne la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie, celles-ci vont jusqu'à évoquer une différenciation interne, entre les trois provinces de la Nouvelle-Calédonie ou entre le gouvernement de Polynésie et ses nombreuses communes.

Vous avez en outre soulevé l'idée du regroupement des collèges, lycées et de l'école élémentaire pour une meilleure gestion interne. Certains territoires, comme la Polynésie, soutiennent que leurs enfants ne peuvent suivre un cursus

sans avoir appris leur histoire et leur culture. Le gouvernement polynésien intervient ainsi dans les programmes du primaire et passe le relais à l'État pour le secondaire. Quelles sont vos hypothèses en la matière ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Nous devons préparer les enfants concernant l'histoire et la géographie de notre territoire. L'histoire de la Guadeloupe doit impérativement être apprise pour mieux les préparer à affronter le monde.

**M. Michel Magras, président.** – Nous ne pouvons éluder notre implantation dans un environnement régional. J'ai personnellement fait des propositions sur le bilinguisme, estimant qu'un Antillais doit aussi parler anglais. J'avais proposé la généralisation en Guadeloupe et en Martinique d'un enseignement dérogeant aux programmes nationaux afin d'atteindre l'objectif du bilinguisme.

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Je vous rejoins. Nous répétons à longueur de temps que nous devons être en mesure d'échanger entre États de la Caraïbe et de permettre à nos jeunes d'étudier dans les différentes îles qui nous entourent. Ne pas maîtriser l'anglais ou l'espagnol est un handicap.

**M. Michel Magras, président.** – Concernant les habilitations, il était auparavant nécessaire de préparer un dossier pour obtenir une habilitation pour deux ans. Lors des dernières réunions de la Conférence des territoires, le Premier ministre avait évoqué la certification des habilitations. Or celles-ci restent limitées dans le temps et expérimentales. Il se pose à mon sens un problème de moyens. Quel est votre sentiment sur l'habilitation telle qu'elle existe aujourd'hui ? Répond-elle mieux aux besoins des collectivités que la notion de transfert de compétences et de moyens ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Avec Victorin Lurel, nous avons obtenu deux habilitations : la réglementation thermique des bâtiments et la formation professionnelle pour créer l'établissement public administratif guadeloupéen de formation. Ce processus est long, car il suppose de s'entourer d'une expertise technique et juridique que les collectivités n'ont pas. Nous devons systématiquement faire appel à des compétences extérieures à nos collectivités. Cette démarche s'avère dès lors être très onéreuse. La Guadeloupe et la Martinique étaient en relation, pendant un temps, pour l'habilitation sur les transports. Cette démarche n'a pas abouti. Il me semble nécessaire d'aller beaucoup plus loin en la matière.

**M. Michel Magras, président.** – Depuis 2011, le législateur a souhaité que cette habilitation soit accordée pour un temps plus long. Vous évoquez la nécessité de solliciter des ressources en expertise. L'exercice complet de la compétence n'est-il pas la solution ? En effet lors du transfert d'une compétence, la collectivité a la possibilité de modifier les normes et donc de les établir, ce qui revient à introduire de la spécialité normative ou législative.

Dans les demandes d'habilitation et de transfert de compétences, quelle place accordez-vous à la démocratie locale ? Une habilitation doit-elle passer par une consultation populaire ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Pas nécessairement pour tous les sujets. Elle peut être gérée en interne, entre la région et le département. Nous l'avons fait pour le domaine des transports. Certains pans de notre fonctionnement peuvent ne pas être systématiquement soumis au peuple.

**M. Michel Magras, président.** – Si la Guadeloupe estimait que les problèmes d'environnement lui étaient singuliers et souhaitait les piloter elle-même, une compétence de ce type pourrait-elle être décidée exclusivement par les élus ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Oui, absolument, sous réserve des moyens nécessaires. Les élus que nous sommes doivent oser prendre leurs responsabilités et les assumer. Si le RSA était suffisamment financé, nous aurions pu exercer cette compétence avec la sensibilité qui est celle de notre conseil départemental. Ceci n'est cependant pas le cas, et nous sommes contraints de nous substituer à l'État sur nos fonds propres. Lorsque nous pouvons prendre en charge une compétence et être accompagnés à l'euro près, j'estime que nous devons le faire.

**M. Michel Magras, président.** – L'État a d'ailleurs prévu, lorsque vous demandez l'habilitation à exercer une compétence et fixez de nouvelles dispositions qui ont un caractère législatif, que celles-ci soient présentées dans un deuxième temps au Parlement, qui les adopte afin qu'elles acquièrent force de loi.

Quel est votre projet en matière de différenciation territoriale ?  
Quels en sont les enjeux ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Notre projet de différenciation consisterait à donner au département de la Guadeloupe non seulement la compétence de coordonner les politiques sociales, mais de participer à leur définition. Nous avons obtenu, dans le Livre bleu, la possibilité de créer à titre expérimental une conférence territoriale de l'action sociale et de la famille. L'objectif est de réunir la CAF, la CFSS, les communes, les EPCI, le rectorat et la région. Nous avons mis en place cette instance, qui reste expérimentale. Il me semble nécessaire d'aller beaucoup plus loin en la matière.

**M. Olivier Nicolas.** – Nous nous sommes interrogés sur le fait de savoir si cette question portait sur le projet porté par le département, à savoir de voir mieux affirmé dans le droit commun le fait que les départements sont les chefs de file des politiques sociales territoriales. Tous les départements se plaignent aujourd'hui de ne pas disposer des moyens financiers nécessaires ou de la complétude des leviers en la matière, et surtout d'une instance de coordination au niveau local. Au niveau des régions, la conférence territoriale de l'action publique gère les compétences croisées des

collectivités sur des champs relevant plutôt de l'aménagement des territoires et des grandes compétences des régions et des EPCI. Les politiques sociales sont totalement absentes de ces questions. Le premier travail que nous avons conduit à la demande de la présidente consistait à trouver une façon d'affirmer au niveau local l'autorité du conseil départemental sur ces politiques, afin que nous puissions coordonner les politiques existantes. Nous pourrions alors rechercher la capacité du département à définir les politiques sociales et les adapter aux spécificités locales. Il peut également s'agir de créer localement des dispositifs qui n'existent pas par ailleurs. Nous avons suivi les travaux conduits par d'autres départements, sur la création d'un revenu de base universel qui aurait pour mérite de faire fusionner un certain nombre de prestations sociales aujourd'hui éclatées. L'objectif de ce travail, conduit notamment sous l'égide de l'ancien gouvernement, était de permettre une meilleure lisibilité de toutes les prestations sociales disponibles. Cette démarche peut aussi viser la rationalisation des guichets dans les communes.

Le projet du territoire est conduit dans le cadre du congrès des élus départementaux et régionaux, notamment *via* le travail sur la répartition des compétences.

**M. Michel Magras, président.** - Le président du conseil régional, Ary Chalus a regretté que l'État, lorsqu'il doit prendre des décisions sur nos territoires, n'affiche pas cette volonté de communication et de concertation. L'État vous semble-t-il prêt à vous soutenir de ce point de vue ? Par ailleurs, le cadre constitutionnel actuel permettrait-il d'aller aussi loin que vous le souhaitez ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** - La conférence des exécutifs (présidents de région et du conseil départemental, le préfet et les services) se réunissait régulièrement. Elle ne s'est pas encore réunie avec le nouveau préfet et les services. Il me semble nécessaire de revenir à ce mode d'organisation qui permettait à chacun d'être au même niveau d'information pour faire fonctionner nos institutions qui permettrait à chacun d'être au même niveau d'informations pour faire fonctionner nos institutions. Le sentiment que l'État prend trop de place en Guadeloupe est probablement lié à la personnalité du préfet actuel.

**M. Michel Magras, président.** - Dans les territoires du Pacifique, le représentant de l'État actuel n'a pris aucune décision pendant la dernière crise sanitaire qui ne soit concertée avec le président du gouvernement du territoire.

La loi actuelle permettra-t-elle d'aller aussi loin que vous le souhaitez ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** - Je le pense, oui.

**M. Michel Magras, président.** – Concernant la déconcentration des services de l'État, depuis la loi de décentralisation de 1982, l'État s'est réorganisé sous une forme différente, à travers des agences et des directions régionales et départementales dans tous les secteurs. Les acteurs se renvoient les sujets entre eux. Cette déconcentration des services de l'État s'est améliorée depuis, mais des distinctions fortes persistent, par exemple entre l'ARS et le préfet de région. Que pensez-vous de la déconcentration des services de l'État 40 ans après la décentralisation ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Aujourd'hui encore, l'État reste en charge de compétences qui pourraient parfaitement être exercées par les collectivités. Celles-ci d'ailleurs sont dites « majeures », dans des domaines tels que l'exercice de certains pouvoirs de police, dans le domaine de l'environnement, de la gestion de l'eau, etc. La population s'étonne de constater que ces compétences ne sont pas exercées par les élus qu'elle a choisis. Nous constatons les freins que représentent la lenteur et les oppositions non exprimées mais que nous ressentons sur le terrain.

**M. Henri Laventure.** – La déconcentration ne doit pas être interne à l'État mais déboucher sur une situation dans laquelle les services déconcentrés de l'État seraient moins pesants pour la mise en œuvre des décisions des élus en charge de l'aménagement et du développement des territoires.

**M. Michel Magras, président.** – À l'occasion de la reconstruction post-Irma et alors que deux fonctionnaires avaient été dépêchés à Saint-Martin, des décisions étaient prises, dont nous avons souligné qu'elles risquaient de conduire les habitants dans la rue. Le Gouvernement a ainsi été contraint de nommer un ancien préfet pour conduire une concertation. Les réalités locales ne sont parfois pas à la portée de fonctionnaires qui connaissent la loi mais ne la replacent pas dans le contexte local.

Dans le cadre de la simplification de l'État et la réduction des dépenses publiques, je suis partisan d'une réorganisation de la représentation de l'État sous la forme d'« un guichet unique », autour d'un chef de service capable de prendre des décisions sans multiplier les directions, agences et personnes à consulter. Que pensez-vous de cette idée de « guichet unique » ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Vous décrivez la situation actuelle en Guadeloupe. Si nous souhaitons que les élus retrouvent cette possibilité de rendre compte à la population, nous avons besoin de ce guichet unique. L'action de l'État doit être plus visible, et ne doit pas être directive.

**M. Michel Magras, président.** – Cette réflexion nous amène à la troisième partie de notre réflexion. L'État a vocation à accompagner les collectivités et leur faire bénéficier de son expertise, mais pas à bloquer les politiques que les élus décident.

S'agit-il de passer à la phase suivante de la décentralisation ou le moment est-il venu de considérer que la Guadeloupe est prête pour sa propre loi organique, dans laquelle elle définirait son statut ou son régime législatif ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Lors du congrès, nous avons montré que la Guadeloupe d'aujourd'hui différait de celle d'il y a 20 ans, et qu'il était temps que nous puissions proposer autre chose à nos concitoyens. En 2003 et en 2013, la question posée à la population était celle de l'assemblée unique, dans le cadre d'une fusion entre le conseil départemental et le conseil régional. Nous avons vu que les questions posées ne correspondaient pas à ce que nos concitoyens souhaitaient entendre. Nous savons qu'une fusion région/département, par exemple en matière de gestion de l'eau, n'aurait pas beaucoup d'impacts. Une fusion entre les deux collectivités ne permettrait pas davantage de gérer les déchets ou les transports. Il faut donc obligatoirement proposer autre chose, et aboutir à cet article 97-1, qui correspondrait à notre réalité et à ce que nous souhaitons pour notre Guadeloupe. L'article 73, comme je l'ai indiqué, ne correspond plus à la réalité, et l'article 74 pose quelques inquiétudes. Il nous faut absolument aller plus loin.

**M. Michel Magras, président.** – Actuellement, nous comptons la Guadeloupe et La Réunion, qui sont des DROM, la collectivité de Martinique, la collectivité de Guyane, la collectivité départementale de Mayotte, les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie qui dispose de son propre titre dans la Constitution, et la Polynésie qui se considère comme un pays.

Le moment n'est-il pas venu de parler des outre-mer sous une seule terminologie, pour simplifier ? Concernant les articles 73 et 74, j'entends vos inquiétudes. Les propos du président de la collectivité de la Guyane, Rodolphe Alexandre m'amènent à m'interroger sur la différence entre le statut de Saint-Barthélemy et celui qu'il demande, à savoir un statut de collectivité *sui generis*. L'article 74 ne prévoit la spécialité législative que pour les seules compétences que nous demandons à exercer. Dès lors qu'une compétence est transférée à une collectivité, celle-ci devient autonome dans ce domaine et ne rentre donc plus dans le champ d'application de l'article 73. Je pense donc qu'il faut bannir ces notions au profit de celle de subsidiarité, selon laquelle la compétence doit être exercée à l'échelon et au niveau le plus approprié à son exercice.

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – C'est l'option que je défends. C'est la raison pour laquelle nous sommes arrivés à cet article que j'ai baptisé 97-1, qui a vocation à correspondre le plus possible à la réalité du terrain. Il nous faut officialiser la possibilité d'un statut « à la carte » des territoires, qui disposeraient chacun d'une loi organique définissant notamment les compétences dévolues au niveau local et l'organisation territoriale à retenir.

**M. Olivier Nicolas.** – L'idée de l'article 97-1 s'inscrivait dans celle d'une fusion des articles 73 et 74. Au sein de cet article, plusieurs articles successifs pourraient viser chaque territoire, qui devrait déterminer le niveau d'autonomie qu'il veut se voir appliquer.

**M. Michel Magras, président.** – Quelle place donnez-vous à la consultation populaire ? La loi prévoit une consultation du peuple à l'occasion des changements de statut. En matière d'acquisition des compétences, jusqu'où estimez-vous que les élus doivent consulter la population de leurs territoires ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Lors du congrès, nous avons insisté sur la nécessité de consulter la population par voie référendaire.

**M. Michel Magras, président.** – Certains élus considèrent qu'il n'est pas possible de procéder à une consultation à l'occasion de chaque changement de compétence, ce qui aurait pour effet de multiplier les consultations.

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – La loi organique devrait être soumise à la consultation.

**M. Michel Magras.** – La loi organique fait effectivement partie des points sur lesquels la population doit être consultée. La fusion des articles 73 et 74 pose une difficulté : l'article 73 renferme des dispositions sur les verrous démocratiques. Il prévoit la consultation de la population sur le passage d'un statut à un autre ou sur une nouvelle organisation institutionnelle. Mais en passant à une logique plus nuancée, il s'agira de la consulter sur les transferts de compétences. Lors de la mise en œuvre d'une loi organique globale, la consultation sur les compétences transférées se fera naturellement. Par la suite, faut-il prévoir une consultation à chaque transfert de compétence ?

**M. Olivier Nicolas.** – Cette question a surgi à plusieurs reprises lors de la préparation des congrès. Nous tirons en l'occurrence leçon du passé. Les consultations ont toujours été polluées par le fait que nous soumettions à la population le principe du passage d'un régime à l'autre, en renvoyant à une loi organique le détail de ce projet. Soumettre la loi organique au référendum permettrait de donner à la population une idée précise du détail du projet.

**M. Michel Magras, président.** – Je propose au président Lurel de s'exprimer sur ce sujet.

**M. Victorin Lurel.** – La Corse sera probablement intégrée dans l'article 72, et une déclinaison sera opérée par loi organique. Je ne sais pas si celle-ci sera soumise à consultation. Un ministre de l'intérieur avait soumis une loi organique avec 17 articles que la population corse avait rejetés. Cette loi organique pourrait, quoi qu'il en soit, figurer dans l'article 72. Il s'agit d'une possibilité constitutionnelle.

La consultation est effectivement obligatoire en cas de changement de statut ou d'organisation administrative. La mise en place d'une assemblée délibérante commune ou un passage de l'article 73 à l'article 74 suppose ainsi une consultation. Nous entrons ici dans le champ des compétences,

dans lequel une mécanique reste à trouver. Cela suppose à mon sens de modifier la Constitution, soit en revoyant la rédaction de l'article 73, et notamment la notion d'adaptation, qui est trop restrictive dans son interprétation par le Conseil constitutionnel. Certains professeurs ont suggéré de fusionner les articles 73 et 74, ce qui s'avère être compliqué. Le député de la Guyane a émis une proposition en ce sens. Aujourd'hui, le projet de révision de la Constitution du Gouvernement me semble être à l'arrêt. Ce déverrouillage des compétences reste néanmoins une nécessité. Une autre possibilité consiste à conduire une consultation populaire pour recueillir le consentement préalable, puis la décliner en loi organique, qui n'a pas nécessairement à faire l'objet d'une consultation. La présidente suggère de soumettre l'ensemble de la loi organique à la consultation. Deux consultations seraient alors nécessaires, la première pour changer le régime législatif. J'avais émis une proposition consistant à réunir le congrès, en lui octroyant un véritable pouvoir, en incluant les maires et les conseillers municipaux, et, dans l'hypothèse où la majorité approuvait le changement de régime, à permettre au Parlement, fort d'un avis circonstancié, de légiférer.

**M. Michel Magras, président.** – Cette solution me paraît plus simple. Lorsque nous proposons à la population d'être consultée sur un projet trop abouti, elle est en difficulté. À Wallis-et-Futuna, plusieurs tentatives de changement du statut de gestion directe par l'État se sont heurtées à des refus. Une première consultation de principe est nécessaire, suivie d'une consultation approfondie.

Madame la présidente, souhaitez-vous ajouter un point ?

**Mme Josette Borel-Lincertin.** – Non, il s'agissait d'un bel échange, qui en est à ses débuts. Après les élections municipales, nous continuerons à alimenter votre réflexion car nous voudrions parvenir à une consultation de la population.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie d'avoir contribué à ces échanges. Je traduirai aussi fidèlement que possible l'avis que je recueille auprès de l'ensemble des collectivités.

*b) Entretien avec M. Ary Chalus, président du conseil régional de la Guadeloupe*

**Lundi 8 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, je vous remercie d’avoir accepté cet échange, que j’ai sollicité en vue d’une restitution sur « l’état des volontés » des territoires d’outre-mer en ce qui concerne l’organisation et les modalités de leur libre administration locale.

Je suis conscient que vous avez dégagé un temps précieux et vous en sais gré.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, a initié un groupe de travail sur la décentralisation avec l’ambition de « repenser en profondeur l’organisation des pouvoirs locaux », et de formuler des propositions en ce sens. Il m’a donc fait l’honneur de me charger du volet outre-mer en ma qualité de président de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

C’est dans cette optique que j’ai souhaité entendre chacun des exécutifs des grandes assemblées territoriales en vue d’une restitution des orientations reflétant aussi fidèlement que possible la diversité des visions institutionnelles ultramarines.

Nous avons prévu d’organiser un colloque, avec les juristes d’outre-mer en mai, mais la crise que nous traversons a bouleversé ce programme. Elle n’a cependant pas arrêté le Sénat dans sa détermination à avancer sur ce sujet.

J’espère en outre, sans trahir cette hétérogénéité, que de grands axes se dégageront de ces échanges, constituant des articulations autour desquels pourront se construire chaque projet, et concrétiser chaque volonté locale. À cet égard, j’ai lu avec attention la dernière résolution du congrès des élus de la Guadeloupe du 29 décembre 2019, qui dresse assez nettement les grands principes et objectifs qui devront présider au futur statut différencié du territoire. Je suis heureux de pouvoir en discuter plus avant avec vous.

Ma conviction est que les outre-mer constituent à la fois un laboratoire, et témoignent de la capacité de la République à faire preuve de créativité institutionnelle, sans pour autant que son intégrité ne soit atteinte. C’est pourquoi j’avais dégagé la nécessité de la différenciation autour du triptyque « unité, différenciation, et participation ». Je crois qu’il est grand temps que chaque territoire ultramarin trouve l’organisation qui lui ressemble, et qui, sans être une panacée, constitue un levier de développement grâce à la définition et au déploiement de politiques publiques en concordance avec les réalités locales.

J'ai souhaité associer mes collègues sénateurs Victoire Jasmin, Victorin Lurel et Dominique Théophile, comme je l'ai fait pour chacun des territoires. Nous avons auditionné pour l'heure les responsables politiques de Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna, de la Guyane, et de Polynésie française. Nous auditionnerons prochainement ceux de Martinique, de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que la présidente du conseil départemental de la Guadeloupe.

Je vous propose que la trame de questions que je vous ai adressée nous serve de fil conducteur et qu'elle guide nos échanges. Elles ont été adressées à chaque territoire, mais certaines sont plus adaptées à certains qu'à d'autres.

L'idée est d'explorer avec vous ce qui vous semble constituer la meilleure organisation des relations entre les différents échelons de pouvoir pour répondre au mieux aux enjeux de la conduite de la destinée de votre territoire.

**M. Ary Chalus, président du conseil régional de la Guadeloupe.** – Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénatrices et les sénateurs, je voudrais tout d'abord vous signaler que je ferai cette intervention en ma double qualité de président du conseil régional et de président du congrès des élus de la Guadeloupe, qui a adopté, à l'unanimité, un certain nombre de résolutions sur l'évolution de la gouvernance locale le 20 décembre 2019. Avant ce congrès, il a été procédé à une large consultation de la population. C'est ainsi qu'un forum d'expression des forces vives de la Guadeloupe a été organisé autour des deux conseils consultatifs régionaux assistés de quelques grands témoins. Un portail internet a été également mis en place pour élargir et diversifier les contributions, notamment en direction de la jeunesse.

Les réflexions et les débats ont été enrichis par l'analyse des expériences de la Guyane et de la Martinique, qui ont fait le choix de disposer d'une assemblée unique, dans le cadre de l'article 73, et de celles des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, relevant de l'article 74. Les résolutions prises à l'issue du congrès invitaient à se saisir des opportunités exprimées par le pouvoir central : « une réforme de la Constitution entreprise par le Gouvernement visant à introduire la différenciation territoriale dans la Constitution », ainsi que l'invitation à réfléchir sur une éventuelle fusion des articles 73 et 74, susceptible de permettre à chaque territoire des outre-mer d'élaborer sa propre loi organique, c'est-à-dire son propre statut.

Mais les élus n'ont pas manqué de rappeler que le débat sur l'évolution institutionnelle est ouvert depuis 1946. Nos travaux ne devaient pas se limiter à répondre à l'invitation du Gouvernement, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une révision constitutionnelle dont nous ne maîtrisons pas le calendrier. Ils ont également rappelé, à titre préalable, que les interrogations concernant le juste rapport à établir avec l'État et

l'accroissement des responsabilités des collectivités locales n'étaient pas une spécificité guadeloupéenne, ni même ultramarine. En élu ayant une certaine expérience des relations avec le pouvoir central, expérience nourrie par les lois de décentralisation successives qui n'ont pas été accompagnées de moyens financiers suffisants, j'ajouterai que nous devons avoir la garantie que cette invitation à plus d'autonomie sera accompagnée de moyens permettant d'exercer ces compétences.

Par ailleurs, que ce processus aboutisse à un statu quo, ou à une différenciation plus marquée, rien ne devra être décidé sans la prise en compte de l'expression démocratique, et le consentement du peuple guadeloupéen. Les résolutions du congrès nous ont invités à organiser notre réflexion sur l'évolution institutionnelle autour de deux préoccupations qui, avant toute chose, m'ont toujours paru primordiales.

Tout d'abord, sur quel levier devons-nous agir pour être pleinement efficace dans la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de la gouvernance du sport, de la culture, du développement des productions locales pour diminuer la dépendance aux importations, de l'aménagement raisonné et durable de notre archipel ? Comment mettre en œuvre une autonomie qui n'accentue pas la pression fiscale, sur une population globalement en difficulté ?

Si les réponses à ces préoccupations nous conduisaient à sortir du droit commun, ou de la simple adaptation, et à demander un statut particulier, organisé juridiquement par une loi organique, notre peuple, lorsqu'il sera consulté, et je souhaite qu'il le soit, saura pourquoi nous sommes amenés à lui demander son accord sur cette évolution de la gouvernance.

En attendant, les élus du congrès nous invitent à revisiter la répartition des compétences entre nos collectivités territoriales pour une meilleure efficacité. En faisant cela, ils pointent ce qui me semble être un élément de modernité, en nous invitant à mettre en œuvre bien davantage le principe de subsidiarité, pourtant inscrit au cœur du traité fondateur de l'Union européenne. Cela signifie que l'État, ou un niveau de collectivité donné, ne doit intervenir que lorsque les autorités situées hiérarchiquement en deçà ne sont pas en mesure d'agir pour l'objet concerné. Ce principe conduit à se pencher sur la suppression des chevauchements ou des attributions émiettées : les routes ; les établissements scolaires (lycées et collèges) ; le sport, la culture...

Mais ce consensus ne suffira pas à lui seul à organiser rapidement ces transferts, qui supposeront des négociations sur les ressources humaines, les aspects financiers et patrimoniaux. Les élus du congrès ont proposé de confier, sans délai, à la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) la tâche de répartir de manière plus optimale les compétences exercées par les quatre niveaux de collectivités locales. Notre réflexion portera sur la

simplification de la carte administrative, et notamment sur la pertinence de communautés d'agglomérations, dotées des mêmes compétences, mais disposant de ressources inégales et insuffisantes au regard des politiques publiques qu'elles doivent mener.

Je voudrais terminer mon propos sur le renforcement des responsabilités locales en outre-mer, en insistant sur trois points, à commencer par l'application du principe de subsidiarité définie dans le traité fondateur de l'Union européenne, qui devrait s'imposer à l'organisation nationale en application de l'article 55 de la Constitution. Ce principe doit inspirer la réforme constitutionnelle, et devrait jouer un rôle majeur dans l'amélioration de la gouvernance des outre-mer.

Nous avons déjà un statut particulier garanti par l'article 349, dernier alinéa, du traité de fonctionnement de l'Union européenne, celui de région ultrapériphérique (RUP). Il oblige l'Union à adopter des mesures spécifiques, y compris dérogatoires aux politiques communes. Nous devons rappeler que ce statut doit être préservé.

Le principe de subsidiarité de l'Union européenne qui s'impose à l'organisation nationale en application de l'article 55 de la constitution française a un pendant : l'aspiration des peuples à une démocratie plus directe. La vraie modernité serait de s'inspirer de la démocratie directe telle qu'elle est pratiquée en Suisse. Un tel système pourrait permettre aux Guadeloupéens de se prononcer sur un certain nombre de décisions, ou de formuler des propositions. Ces éléments, que je tire de nos résolutions, je tenais, Monsieur le président, à les porter à votre connaissance pour nourrir vos réflexions.

**M. Michel Magras, président.** – Vous avez souligné que la réflexion actuelle ne concerne pas uniquement les outre-mer. C'est pour cela que le Sénat a créé un groupe de travail qui a vocation à réfléchir à la décentralisation, à la différenciation, et à la déconcentration des services de l'État, dans l'optique d'une révision constitutionnelle à l'échelon national. Le rapport a été confié au président de la commission des Lois, Philippe Bas, et au président de la délégation aux collectivités territoriales, Jean-Marie Bockel. Tous les groupes du Sénat y sont représentés, ainsi que la délégation aux outre-mer à travers ma présence. Par ailleurs, vous avez largement insisté sur l'expression démocratique et la consultation du peuple, sur lesquelles nous reviendrons.

Nous allons passer en revue les quatre thématiques suivantes : le bilan de la décentralisation actuelle ; votre conception de la différenciation territoriale ; la déconcentration des services de l'État ; l'éventuelle fusion des collectivités ultramarines.

La décentralisation a été mise en œuvre depuis le début des années 1980. Nous avons cependant le sentiment que tout en décentralisant et en donnant des compétences aux départements et aux régions, l'État avait

recréé des agences et des directions départementales et régionales. Quel bilan tirez-vous de la répartition actuelle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier la Guadeloupe ?

Par ailleurs, quelles compétences souhaitez-vous que l'État conserve en Guadeloupe ? Lesquelles souhaiteriez-vous voir dévolues ? Lesquelles pourraient être partagées ?

Enfin, je souhaiterais que vous abordiez votre expérience de l'habilitation, et de la consultation locale.

**M. Ary Chalus.** – La plupart des élus l'affirment, et je partage cet avis : la décentralisation n'est pas pleinement respectée lorsque des difficultés surviennent. Chacun pourra avoir son avis en ce qui concerne les compétences qui reviennent à l'État et aux collectivités. Néanmoins, les élus devraient travailler au préalable sur cette question.

Je prendrai l'exemple de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), qui prend parfois des décisions sans consulter les élus. Il importe que ceux-ci soient plus souvent associés aux décisions qui concernent nos territoires. Il s'agit pour nous du principal problème. Nous devons pouvoir décider ensemble de l'avenir de nos collectivités.

La Guadeloupe est en mesure de gérer directement un certain nombre de compétences. Il me semble que l'État ne devrait conserver que ses fonctions régaliennes, telles que la santé, ou encore la justice.

**M. Michel Magras, président.** – Lorsque j'ai auditionné les collectivités du Pacifique, les présidents de Nouvelle-Calédonie comme de Polynésie française ont souligné que leurs relations avec l'État étaient satisfaisantes. Dans la période de crise que nous traversons, chaque décision importante a été prise avec une consultation préalable, ou co-signée par l'exécutif local avec le Haut-commissaire.

**M. Ary Chalus.** – Nous ne relevons pas des mêmes statuts.

**M. Michel Magras, président.** – J'en suis conscient. Il existe onze collectivités d'outre-mer, avec presque onze statuts différents. Néanmoins, il convient de trouver pour chaque territoire une solution adaptée à ses spécificités.

**M. Dominique Théophile.** – Je partage ce qu'a dit le président Ary Chalus quant au fait que les responsabilités supplémentaires des collectivités doivent encore être déterminées. Leur évolution est évoquée de longue date, mais prend une nouvelle orientation, compte tenu de l'évolution de la société et des lois. La crise sanitaire témoigne de la nécessité de cette évolution. Les responsabilités régaliennes doivent être revisitées, en particulier en matière de santé. Il n'est pas possible de considérer qu'il s'agit d'une compétence exclusive.

La question de la santé doit être discutée de manière constructive, afin d'imposer légalement la nécessité de coopérer et d'échanger. Il en va de même pour l'éducation. Une co-construction est nécessaire, afin de prendre en compte les spécificités des territoires. Les textes doivent être revisités, afin de mettre en œuvre une véritable différenciation. Un article pourrait délimiter le cadre, mais le champ d'action serait constamment revisité.

**M. Michel Magras, président.** – Nous reviendrons sur la question de la différenciation. Sauf erreur de ma part, la santé n'entre pas nécessairement dans le champ des compétences régaliennes. Elle a par exemple été dévolue à la Polynésie française. Elle peut donc être négociée dans le cadre de lois organiques. Celles-ci sont évolutives. J'ai moi-même voté en douze ans deux lois organiques modificatives du statut de Saint-Barthélemy. Nous avons notamment demandé des compétences nouvelles, avec la création de notre caisse de prévoyance sociale.

Que pensez-vous de l'habilitation, prévue actuellement dans le cadre des collectivités ? Quelle utilisation en a été faite ? Au début de la réflexion, avec la conférence nationale des territoires où je représentais le Sénat, le Premier ministre avait évoqué la possibilité d'élargir et de simplifier le processus d'habilitation, en l'accordant par ordonnance, ou par décret en conseil d'État. Quel est votre sentiment en la matière ?

**M. Ary Chalus.** – Ce serait une excellente chose, mais il faudrait que ce dispositif soit suffisamment simple à actionner pour les collectivités. La région Guadeloupe dispose de l'habilitation en matière d'énergie. Néanmoins, nous devons toujours passer par Paris pour prendre un certain nombre de décisions.

**M. Michel Magras, président.** – L'habilitation dans une compétence donnée se traduit-elle également par des moyens supplémentaires ?

**M. Ary Chalus.** – Pour l'heure, nous ne nous en sommes pas vu accorder. Ce serait une bonne chose.

**M. Michel Magras, président.** – Vous avez dit qu'aucune évolution ne pourrait avoir lieu sans que la population soit consultée. Cela me semble incontournable. Néanmoins, est-ce que la demande d'une compétence nouvelle, dans le cadre d'un statut, doit systématiquement passer par une consultation populaire ? Par exemple, la demande de la compétence santé pourrait-elle être décidée par les seuls élus ?

**M. Ary Chalus.** – Il me semble que certaines compétences peuvent être demandées par les seuls élus. Néanmoins, certaines doivent disposer de l'aval de la population. Il aurait été souhaitable que la compétence santé nous soit transférée, mais il aurait fallu au préalable que tous les moyens aient été mis en place pour que nous disposions d'un service de santé convenable. Si nous avons demandé cette compétence il y a de cela trois ou quatre ans, comment aurions-nous pu reconstruire notre centre hospitalier universitaire (CHU) pour un montant de 500 millions d'euros ?

**M. Michel Magras, président.** – La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie demandent à ce que la solidarité nationale puisse s'appliquer, quel que soit le statut du territoire ultramarin. Quel est votre sentiment en la matière ?

**M. Ary Chalus.** – De nombreuses mesures ont été prises en Guadeloupe dans le cadre de la crise sanitaire sans que les élus soient consultés. Nous aurions dû être associés dès le début à la protection de notre population. Si nous avions été écoutés immédiatement, le nombre de cas aurait pu être inférieur à ce qu'il a finalement été, autour d'une centaine. Nous avons su, en Martinique comme en Guadeloupe, que trois avions devaient décoller d'Italie ou d'Espagne, avec des touristes. Nous avons demandé à ce que ces avions ne puissent pas atterrir. Nous n'avons pas été écoutés. Des mesures sanitaires n'ont été prises qu'après. Or un nombre significatif de personnes a été contaminé dans ces avions, de même que dans des bateaux de croisière. Si nous avions été consultés en amont, nous aurions pu prendre des mesures.

**M. Michel Magras, président.** – Ces concertations ont eu lieu dans le Pacifique.

En tant que chef de l'exécutif de la Guadeloupe, considérez-vous que la nécessité d'une consultation populaire pour tout transfert de compétence doit être inscrite dans la Constitution ?

**M. Ary Chalus.** – Cela peut être une bonne chose, comme cela peut conduire à des blocages. Je pense que les élus devraient pouvoir prendre cette décision.

**M. Michel Magras, président.** – Cela exige une excellente communication vis-à-vis du projet qu'on veut faire passer auprès de la population.

**M. Ary Chalus.** – Nous perdrons beaucoup trop de temps si nous devons consulter la population dès lors que nous demandons une compétence. Nous devrions, en tant qu'élus, pouvoir décider des sujets sur lesquels consulter la population.

**M. Michel Magras, président.** – La consultation devrait-elle dépendre du niveau de la compétence demandée ?

**M. Ary Chalus.** – Parfaitement. Si la collectivité demande une compétence qui touche directement la population, il conviendrait de la consulter.

**M. Michel Magras, président.** – Lorsque je suis arrivé au Sénat, j'avais été surpris de voir qu'à la fin de chaque texte que nous votions figurait une partie relative à l'application outre-mer, qui autorisait le Gouvernement à légiférer par ordonnance. Les choses ont évolué depuis. Comment envisagez-vous l'inscription dans la loi d'une différenciation propre à chaque territoire ?

**M. Ary Chalus.** – Je prendrai l'exemple de la loi sur l'eau, votée au niveau national. Il existe en métropole de nombreux fleuves et rivières. Cette loi n'est donc pas applicable en Guadeloupe. Nous avons des ravines et des littoraux, dont nous avons besoin pour développer le tourisme. Aussi, cette loi nous empêche de développer nos îles. Il me semble que chaque territoire devrait pouvoir décider de ce qu'il pourra appliquer.

**M. Michel Magras, président.** – J'avais proposé jadis que soient revues chaque année les lois votées et leur applicabilité dans nos territoires. Il n'en a pas été ainsi. Des lois spécifiques outre-mer ont été votées, qui se sont avérées de grands moments de débat. Nous avons eu le sentiment d'avoir une tribune, et d'être entendus.

Fonder un transfert de compétence sur une consultation populaire ne permettrait-il pas d'appuyer davantage la demande auprès du Gouvernement ? Lorsque nous avons demandé l'évolution statutaire de Saint-Barthélemy, nous avons mené de nombreuses études, et avons consulté la population. Le oui l'avait emporté à plus de 95 %. Face à une telle unanimité, l'État ne peut rester sourd.

**M. Ary Chalus.** – Je partage complètement cet avis. C'est la raison pour laquelle des pétitions sont lancées lorsqu'un problème survient. Je pense cependant que nous ne devons recourir à la consultation que lorsque la compétence concerne directement l'avenir de la population. Les élus seuls sont en mesure de demander des compétences visant à développer naturellement un territoire.

**M. Michel Magras, président.** – Dans la loi organique de la collectivité de Saint-Barthélemy est ménagée la possibilité pour l'exécutif local de consulter la population. Cette dernière peut également demander à l'être. Cette dernière option est néanmoins difficile à mettre en œuvre, en raison du seuil important de signatures nécessaires.

**M. Ary Chalus.** – La population peut adresser des demandes qui intéressent également les élus. Ceux-ci peuvent les accompagner, dans l'intérêt du territoire. Quand il en va de l'avenir et du bien-être des populations, nous devons leur demander leur avis. Il s'agit d'un principe démocratique fondamental.

**M. Michel Magras, président.** – Quelle place envisagez-vous pour nos territoires dans leur environnement régional ? Chaque île des Antilles françaises développe son propre programme.

**M. Ary Chalus.** – Nous collaborons avec les îles de la Caraïbe, notamment dans le cadre de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO). Nous collaborons également avec les autres régions françaises, et nous souhaitons disposer de davantage de latitude pour le développement de nos territoires, en matière touristique ou d'échanges. Dans le cadre de la crise sanitaire, nous avons rencontré de nombreuses difficultés à ouvrir des vols

entre la Martinique et la Guadeloupe. Nous aurions pu, en tant que collectivités, prendre des mesures sanitaires, tout en mettant ces vols en place. Or nous avons dû attendre l'autorisation de l'État.

**M. Michel Magras, président.** – Je suis d'autant plus concerné par l'exemple que vous évoquez que nous avons souhaité mettre en place des vols, mais qu'aucun grand porteur ne peut encore atterrir sur les quelque 600 mètres de pistes de l'aéroport de Saint-Barthélemy. Nous sommes dépendants de l'ouverture de l'aéroport Juliana de Sint-Maarten, et de celui de Pointe-à-Pitre. Il s'agit d'un frein considérable.

Je peux comprendre que les Polynésiens ne souhaitent pas de touristes métropolitains pour l'heure, afin de préserver leur territoire de la pandémie. Je peux néanmoins également comprendre les Chambres de commerce de la Guadeloupe et le président de Saint-Barthélemy, qui souhaitent préserver l'économie, et recevoir des touristes pendant l'été. L'État doit ainsi prendre en compte les différents points de vue des onze collectivités. J'ai toujours soutenu que les décisions devaient être prises collectivité par collectivité. Il s'agit là encore d'une différenciation de traitement.

**M. Ary Chalus.** – La Corse a été autorisée à mettre en place des vols, à la différence de la Martinique et de la Guadeloupe. Cette situation n'est pas normale. Il est clair que plus rien ne sera comme avant après la crise sanitaire.

**M. Michel Magras, président.** – Celle-ci peut être l'occasion d'une prise de conscience de la fragilité de nos économies, et des difficultés à gérer au niveau national une telle problématique. Il faudra savoir en tirer des conclusions positives.

Quelle est votre appréciation des relations de la région Guadeloupe avec l'Union européenne ?

**M. Ary Chalus.** – Nous passons toujours après l'exécutif national vis-à-vis de l'Union européenne. Néanmoins, jusqu'à présent, les travaux que nous menons avec les RUP se déroulent bien. Nous aurions souhaité davantage de latitude sur certains dossiers, pour aller plus loin. Nous disposons aujourd'hui de 8 millions d'euros à travers le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Nous sommes obligés de demander au ministre de l'Agriculture d'assouplir ses mesures, pour que nous puissions aider nos pêcheurs. Nous aurions pu directement gérer cela avec l'Union européenne. Nos territoires ont des spécificités.

**M. Michel Magras, président.** – J'avais alerté sur la problématique posée par la nouvelle répartition du FEAMP. Le ministre m'avait garanti que les outre-mer n'étaient pas concernés par cette réforme, et que l'État prendrait le relais. Néanmoins, il existe un véritable problème. À l'inverse, le statut de RUP a permis à Saint-Martin de bénéficier d'aides suite au passage du cyclone Irma, ce qui n'aurait pas été possible avec un autre statut.

Vous avez évoqué la question de la déconcentration des services de l'État, à travers l'exemple de la DEAL. Nous avons connu l'époque où coexistait l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la Direction régionale de l'environnement (DIREN), etc. Lorsque les élus locaux faisaient face à un problème, ils étaient renvoyés d'un service à l'autre. Que pensez-vous de la déconcentration des services de l'État ? N'y a-t-il pas trop de services ? Ne faudrait-il pas une reconcentration, autour d'un préfet et d'un guichet unique ?

**M. Ary Chalus.** – Je me rappelle, lors de l'incendie du CHU, que la préfecture nous renvoyait vers l'Agence régionale de santé (ARS). De même, lors d'une grève importante, elle nous a renvoyés vers le rectorat. Il faudrait effectivement regrouper tous ces services autour d'une seule institution. Il faudrait même transférer aux territoires la responsabilité de certains services déconcentrés. En Guadeloupe, nous perdons aujourd'hui un temps considérable sur chaque projet, en raison de la nécessité de s'adresser à plusieurs services. Il convient de revoir cette organisation, qui constitue aujourd'hui le principal problème de la Guadeloupe.

**M. Michel Magras, président.** – Les responsabilités respectives de la préfecture et de l'ARS sont difficilement compréhensibles. Même les collectivités relevant de l'article 74, qui disposent de la compétence d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement, font face à des blocages. S'il est fait la moindre découverte au cours de travaux, nous devons attendre deux ans qu'une étude archéologique soit réalisée avant de pouvoir les reprendre.

**Mme Victoire Jasmin, sénatrice de la Guadeloupe.** – Je voudrais évoquer la décentralisation, qui fait l'objet de nombreux abus de la part de certains services de l'État. Nos élus ont des points forts et des points faibles, mais ils doivent être respectés. Eux-mêmes respectent tous les représentants de l'État sur le territoire.

Ainsi, la construction des antennes nécessaires au déploiement de la 5G doit être autorisée par les élus. Or elle a lieu sans que soient respectées les démarches administratives préalables. De même, j'ai été cosignataire d'un rapport pour le Sénat en 2018, portant sur les risques naturels majeurs. Sur le terrain, lorsque nous avons mené des auditions, nous avons constaté que les services de la DEAL appliquaient la loi selon leur bon vouloir. Certains maires constataient que des décisions étaient prises sans tenir compte de leurs propres prérogatives, ou de leur avis. Ces services doivent travailler en complémentarité avec toutes les collectivités, sans les supplanter.

Par ailleurs, nous appliquons les normes relatives à l'agriculture, et nos produits sont concurrentiels. Les directives européennes nous incitent à privilégier les circuits courts. Nous avons donc pu constater que notre production est à même de répondre aux besoins de la population.

Néanmoins, de nombreux produits importés ne respectent pas les normes, et viennent concurrencer les nôtres. Cela entraîne de lourdes conséquences, notamment sur les revenus de nos agriculteurs, dont les exploitations sont de petites tailles. Je souhaiterais que nos avis soient mieux respectés.

Le préfet a récemment rédigé une note à l'intention des élus, cosignée par le recteur. Cela me semble abusif. Nos élus sont responsables, et nous devons apprendre à travailler ensemble. Le Gouvernement propose la loi décentralisation, différenciation, déconcentration (3D). Or les représentants de l'État se comportent comme s'ils étaient encore dans des colonies, en ridiculisant les élus. Les évolutions statutaires ne suffiront pas tant qu'existent de tels dysfonctionnements.

**M. Michel Magras, président.** - La problématique des normes est liée à la situation actuelle. Nous menons précisément une réflexion pour rendre notre système plus efficace, et mieux adapté aux réalités locales.

Je souhaitais également vous interroger sur la possibilité pour la Guadeloupe, en tant que collectivité de la République française, de disposer d'un pouvoir normatif.

**M. Ary Chalus.** - La possibilité d'édicter nos propres règles dans un certain nombre de domaines (culture, sport, etc.) serait très positive. Cela dépend néanmoins du statut qui sera le nôtre.

**M. Michel Magras, président.** - Le président de la collectivité de Guyane, Rodolphe Alexandre, a détaillé très précisément sa vision de l'avenir de son territoire lorsque je l'ai auditionné. Je me suis cependant demandé s'il existait une différence entre le statut sui generis qu'il proposait et celui des collectivités relevant de l'article 74. Saint-Martin en fait partie, mais est également une RUP. Saint-Barthélemy en relève également, mais avec un statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM). La Guadeloupe et La Réunion sont des départements et régions d'outre-mer (DROM). La Guyane et la Martinique sont des collectivités d'outre-mer, mais ont des statuts qui présentent des différences non négligeables. Les collectivités du Pacifique disposent d'une plus grande autonomie, en particulier la Polynésie française. Je me demande s'il ne serait pas possible de regrouper l'intégralité des outre-mer sous une seule appellation, tout en leur ménageant la possibilité de disposer d'un statut propre et évolutif. Quel est votre sentiment sur une éventuelle réunion des articles 73 et 74 de la Constitution ?

**M. Ary Chalus.** - Nous en avons abondamment discuté. Annick Girardin, en tant qu'élue de Saint-Pierre-et-Miquelon l'avait également abordé. Nous devons y réfléchir, afin de considérer les avantages et les inconvénients. Aujourd'hui, il importe que nos territoires disposent d'une plus grande autonomie, et puissent intégrer en partie les services déconcentrés de l'État.

**M. Michel Magras, président.** – Je comprends ce que vous exprimez, mais dans une perspective de simplification, il me semble que nos territoires pourraient être inscrits dans la Constitution sous le nom de collectivité d’outre-mer.

**M. Victorin Lurel.** – Le gouvernement doit absolument reprendre le chantier de la réforme institutionnelle. L’article 73 doit être modifié, ainsi que l’interprétation restrictive du Conseil constitutionnel sur la notion d’adaptation.

**M. Ary Chalus.** – Nous pouvons effectivement décider que nous sommes tous des collectivités d’outre-mer.

**M. Michel Magras, président.** – Chaque territoire disposerait de sa loi organique, définissant son statut, ses compétences, et son organisation, qui peuvent être différents d’une collectivité à l’autre. Rodolphe Alexandre m’expliquait ainsi que le statut de la Guyane est différent de celui de la Martinique, car il est président de la collectivité comme de l’exécutif. Celui-ci est du reste issu du conseil territorial.

**M. Ary Chalus.** – L’exécutif de la Guyane est à l’instar d’une commission permanente, alors que la Martinique dispose à la fois d’un exécutif et d’un conseil.

**M. Michel Magras, président.** – Il me semble que cela a des conséquences non négligeables pour le bon fonctionnement de la collectivité.

**M. Ary Chalus.** – J’approuve le choix de la Guyane.

**M. Michel Magras, président.** – Je suis agréablement surpris du consensus et des orientations qu’ils ont fixées pour le futur.

Votre réflexion n’est donc pas suffisamment aboutie pour vous prononcer en faveur du maintien des articles 73 et 74 ou de leur réécriture. J’ignore où en est la volonté du Président de la République de poursuivre sa réforme de la Constitution. Mais notre devoir, en tant que sénateurs réfléchissant à la loi 3D, est de formuler un certain nombre de propositions aussi consensuelles que possible sur l’ensemble des outre-mer.

**M. Ary Chalus.** – Nous avons entamé une réflexion sur cette question. Certaines propositions ont d’ores et déjà été formulées. Nous avons prévu une large consultation, qui a été perturbée par la crise sanitaire. Josette Borel-Lincertin préparait un congrès à la fin du mois, mais le Covid-19 nous a fait perdre du temps. Au mois de juillet, nous allons mener une autre consultation. Je suis favorable à la démocratie participative. Je prendrais mes décisions en accord avec les Guadeloupéens, dans leur intérêt.

**M. Michel Magras, président.** – La démarche du président du Sénat fait suite à une demande directe du Président de la République. Il est chargé de réunir des propositions sur la décentralisation dans sa globalité, y compris dans le cadre d'une réforme constitutionnelle. Quel est le sentiment de la Guadeloupe en la matière ?

**M. Ary Chalus.** – Je partage votre avis, mais nous prendrons cette décision en accord avec les Guadeloupéens, les élus et les parlementaires. Cela nous permettra de parvenir à la meilleure solution pour l'avenir du pays.

**M. Richard Samuel, ancien préfet.** – Il convient de distinguer la lettre de la déconcentration de son esprit. Ary Chalus a mis en place un fonctionnement de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) tout à fait original. Il en a fait un instrument de management des politiques publiques locales, en associant le préfet à un certain nombre de politiques publiques. Sur des sujets récents, il a associé le recteur, ainsi que la directrice de l'ARS. Nous pourrions demander l'inverse, c'est-à-dire arrêter le principe que les décisions importantes envisagées par l'État doivent faire l'objet d'une concertation préalable avec les élus du territoire concerné.

**M. Michel Magras, président.** – Cela est aujourd'hui laissé au bon vouloir du préfet. En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, si les rapports sont bons entre celui-ci et la collectivité, la concertation fonctionne. Il convient de parvenir à davantage d'efficacité dans les deux sens. Victoire Jasmin a exprimé le malaise des élus, ce que j'aurais également pu faire lorsque j'ai appelé la préfète pour parler d'économie. Cette dernière est dans son rôle, mais le mien est également de savoir ce que fait l'État. Si nous voulons parvenir à une meilleure efficacité, à la codécision, et à une meilleure adaptation aux réalités locales, il me semble que les élus du territoire sont les mieux placés. Les services de l'État sont quant à eux les mieux placés pour savoir ce que dit la loi, ou l'État lui-même. Il existe par ailleurs un arbitre pour trancher, le tribunal administratif.

**M. Richard Samuel.** – Je rappelle qu'Ary Chalus a ouvert la CTAP aux parlementaires.

**M. Michel Magras, président.** – Le fait de présider la délégation sénatoriale aux outre-mer m'a permis de continuer ce travail, et d'être chargé de cette mission par le président du Sénat. Néanmoins, il y aurait beaucoup à dire concernant la gestion de la crise dans les îles du Nord.

**M. Ary Chalus.** – Nous traitons actuellement de la question de l'eau, mais nous ne parvenons pas à un accord. Or ceux qui font le plus en la matière sont ceux qui ne disposent pas de la compétence en matière de gestion de l'eau : le département et la région. De même, nous devrions pouvoir nous associer avec la Guyane et la Martinique sur des questions aussi importantes que celle des vols aériens.

Nous avons en Guadeloupe le groupement d'intérêt public (GIP) RASPEG. Je ne comprends pas que l'ARS et le directeur de la sécurité sociale se permettent de remplacer sa directrice alors même qu'elle mène un travail remarquable depuis des années. Elle est agente de la sécurité sociale, mise à disposition. L'ARS prend des décisions sans même consulter les élus. Nous ne pouvons plus accepter cela. De même, nous avons appris le départ de notre recteur du jour au lendemain. Cette situation n'est pas normale. Il faudrait que nous disposions de davantage de responsabilités.

**Mme Victoire Jasmin.** – J'abonde dans le sens d'Ary Chalus. Je représente l'association des maires au sein du GIP RASPEG, et je constate une dérive sans précédent. Nous disposons de personnels formés pour les postes à responsabilité, et ils l'ont été dans les mêmes universités que ceux qui viennent les remplacer, et les gouverner. Ils sont systématiquement obligés de partir. Il s'agit d'un véritable problème. Ary Chalus a parfaitement raison sur cette question. Le GIP RASPEG n'a pas d'équivalent en France. Il a été créé car nous sommes un archipel. Cette réponse a été adaptée aux difficultés que rencontre notre système de santé. Le GIP est en voie d'être démantelé. Dominique Théophile a du reste adressé un courrier au Gouvernement, signé par sept autres parlementaires.

Le GIP s'occupe des femmes provenant des autres îles pour accoucher. De même, lors de l'incendie du CHU, il a organisé la complémentarité avec les autres établissements. Je souhaiterais que lorsque nous disposons des profils adaptés pour des postes à responsabilité, nos jeunes puissent être prioritaires. De même, lorsqu'ils sont déjà en poste, il convient de ne pas les inciter à partir. La situation sociale est compliquée en Guadeloupe. Lorsque des personnalités sont en mesure de servir d'exemple pour les plus jeunes, elles doivent être conservées.

Je remercie le président Ary Chalus d'avoir évoqué ce sujet, qui témoigne des conséquences des actions menées par certains services de l'État qui « déstructurent » la Guadeloupe. Il en va de même pour l'économie et l'hôtellerie.

**M. Michel Magras, président.** – Entre 2003 et 2007, lorsque nous rédigeons la loi sur Saint-Barthélemy, j'avais demandé l'inscription de la préférence locale à l'emploi. Cela signifie, à compétence égale, de préférer la personne déjà installée localement. Il m'avait été répondu que l'État français n'était pas prêt pour une telle discrimination. Depuis, je constate une certaine évolution, car la préférence locale à l'emploi a été reprise par certains présidents de la République. Elle n'est du reste pas discriminatoire.

Par ailleurs, nous nous sommes battus pour inscrire dans la loi la possibilité de créer un cursus de formation universitaire sur le droit des outre-mer, pour les étudiants souhaitant devenir hauts fonctionnaires. Cela permettrait de faire mieux connaître ce droit. Nous constatons

malheureusement les difficultés pour comprendre les particularités de territoires comme les nôtres, éloignés de la métropole. Nous ne sommes pas tous égaux en la matière. Certains s'adaptent très aisément, quand d'autres font preuve d'une grande rigidité.

Je remercie le président Ary Chalus pour cet échange très libre. J'en rendrai compte fidèlement au président du Sénat ainsi qu'au groupe de travail.



c) *Entretien avec M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité de Guyane*

**Vendredi 5 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, je vous remercie d’avoir accepté cet échange.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, a initié un groupe de travail sur la décentralisation avec l’ambition – selon ses termes – de « *repenser en profondeur l’organisation des pouvoirs locaux* » et de formuler des propositions en ce sens. Il m’a fait l’honneur de me charger du volet outre-mer en ma qualité de président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer et c’est pour mener à bien cette mission que j’ai choisi d’entendre par visioconférence les exécutifs et présidents des assemblées territoriales. J’espère pouvoir restituer fidèlement les préoccupations que vous m’exprimerez, étant entendu que nos collectivités sont extrêmement diverses et que les visions institutionnelles sont tout aussi variées.

J’ai du reste pris connaissance des propositions formulées par la commission *ad hoc* que vous avez formée et autour desquelles s’est réuni le dernier congrès des élus de la Guyane. Il en ressort la volonté de trouver un consensus, la nécessité d’une évolution institutionnelle et des propositions particulièrement intéressantes.

Ma conviction personnelle est que les outre-mer sont le laboratoire des institutions locales de la République. Cette dimension doit permettre à chaque collectivité de trouver son organisation, au service des objectifs et des enjeux qu’elle estime prioritaires pour son territoire. Je suis heureux de constater que le président du Sénat ait estimé qu’il est possible de s’inspirer des outre-mer pour améliorer les relations entre l’État central et les territoires hexagonaux. Je sais aussi que le statut de nos territoires ne résout pas tous les problèmes.

J’ai naturellement choisi d’associer à ces entretiens, pour chacun des territoires, mes collègues sénateurs. Je n’imagine pas donner un avis, après avoir consulté les collectivités, alors que mes collègues n’auraient pu assister aux débats. Antoine Karam assiste ainsi à cette visioconférence.

D’un point de vue pratique, je vous ai proposé une trame de questions qui ont été généralisées pour l’ensemble des territoires. Je suis conscient que certaines s’adressent plus à certains qu’à d’autres. J’ai déjà entendu la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, et entendrai prochainement la Polynésie française puis les territoires antillais et Saint-Pierre-et-Miquelon. Quatre points figurent dans la trame du questionnaire : un bilan sur la décentralisation, un point de vue sur la différenciation territoriale, la déconcentration des services de l’État dans nos territoires, et enfin des propositions dans l’optique d’une révision constitutionnelle. Monsieur le président, je vous laisse la parole.

**M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité de Guyane.** - Merci beaucoup Monsieur le président. Nous avons choisi deux caps. Le premier - immédiat - vise une évolution de la décentralisation, pour laquelle j'avais demandé une loi spécifique pour la Guyane permettant de dépasser les contraintes que nous connaissons au niveau de l'article 73. Cette loi viserait à confier davantage de compétences à la collectivité, à renforcer la démocratie participative et à assurer de façon plus équilibrée ses recettes. Nous avons, par exemple, proposé une évolution des taxes sur les services, puisque nous ne sommes pas frappés d'octroi de mer au niveau de certains métiers, notamment pour les cabinets d'ingénierie. Ce sujet est en cours d'étude, car nous avons des désaccords internes sur les modalités de rédaction. Il permettrait une continuité de la collectivité territoriale, en lui offrant davantage de compétences, notamment dans le domaine de l'éducation.

Par ailleurs, nous engageons une réflexion approfondie sur l'évolution statutaire. Des cabinets juridiques nous accompagneront sur ce sujet. Mes services ouvriront prochainement les plis des candidats adressés à la commission d'appel d'offres. Ces juristes sont particulièrement compétents sur les aspects outre-mer auxquels se joindront également des scientifiques. Deux hypothèses sont envisagées : une synthèse des articles 73 et 74 conduisant à une situation *sui generis*, qui s'avèrerait très complexe, ou une évolution directe vers un article 74 amélioré. Dans les cinq prochaines années, la Guyane devra disposer d'un nouveau statut.

Nous avons mis en place une collectivité territoriale qui a incontestablement répondu à l'exigence de la fusion de deux collectivités sur le même territoire. Les subventions étaient saupoudrées, les compétences jamais reconnues par l'un ou l'autre, et la Guyane, face à l'État, au Gouvernement et à la coopération transnationale, a un interlocuteur : la collectivité territoriale de Guyane (CTG). Cette fusion, a conduit au regroupement de 3 400 personnes, représentant une masse salariale de 145 millions d'euros.

La collectivité représente aujourd'hui un budget de 630 millions d'euros, et 72 millions d'euros en fiscalité directe (taxe sur le foncier, etc.). Cette situation est incongrue. En fiscalité indirecte, la somme s'élève à 199 millions d'euros (octroi de mer, taxe sur les carburants, sur le tabac, etc.). À ce budget s'ajoutent les fonds européens pour un montant de 33 millions d'euros. Ce budget de la collectivité territoriale, du fait de l'application de l'article 73, pose problème.

Notre gouvernance est fonctionnelle ; je suis le président de la collectivité et de son assemblée, ce qui n'est pas le cas en Martinique. Dans la majorité des cas, les commissions permanentes sont dirigées par la première vice-présidente. S'agissant de l'assemblée, je présente les rapports et les soutiens. Ce système est efficace. Par ailleurs, en termes de simplicité et de réactivité, le Gouvernement a un seul interlocuteur en Guyane : le président et, le cas échéant, des élus délégués de même que nos interlocuteurs des pays voisins avec lesquels nous discutons de projets de coopération.

S'agissant des compétences, en matière foncière, 95 % du territoire appartient à l'État. La gestion de l'assurance chômage est en outre une compétence de l'État. L'éducation doit quant à elle être réformée, compte tenu du taux d'analphabétisme et d'illettrisme, lié à la fois à l'immigration et à la culture des peuples autochtones, les Amérindiens, les Bushinenge... Une réforme de l'éducation est nécessaire, notamment sur le plan de l'appropriation de nos cultures et de nos identités, et sur les bassins de vie, c'est-à-dire recréer des corps de métier au regard des territoires. En effet, nous n'avons pas suffisamment d'infirmières ou d'enseignants. On nous impose un niveau bac+4 voire bac+5, alors que nous pourrions bénéficier d'un corps d'enseignants, en lien avec le territoire. S'agissant des mines, nous pourrions disposer d'une compétence nous permettant d'attribuer des « mines standard » à des entrepreneurs locaux. En matière agricole, la Guyane se voit imposer des normes européennes, alors que nos voisins du Brésil ou du Surinam disposent de modalités dérogatoires et vendent leurs produits à Rungis, ce qui parfois nous est interdit. Si la filière du riz a totalement disparu de notre PIB, c'est parce que le Surinam a continué à faire de la concurrence avec des produits qui sont aujourd'hui interdits au niveau de l'Europe. Sur la question de la pêche, les côtes guyanaises sont pillées par le Brésil et le Surinam. Et bientôt, les marins bretons, basques voire espagnols pourraient y venir pour profiter des richesses halieutiques. Une taxation et un contrôle sont donc nécessaires. Ils permettraient de conforter la filière de la pêche en Guyane. Il faudrait mieux contrôler les personnes qui viennent pêcher sur notre territoire.

J'ai face à moi des adversaires qui proposent un statut régi par l'article 74 de la Constitution. Celui-ci présente des avantages comme des inconvénients. Je me battrais pour que nous maintenions une gouvernance telle qu'elle est définie aujourd'hui pour éviter les difficultés liées au dédoublement de l'exécutif et de la présidence de l'assemblée. Je me battrais également contre une proposition qui a été soulevée au sujet des districts. Aujourd'hui, cette notion est à mon avis dépassée. Nous avons mis en place les intercommunalités, et j'ai eu l'honneur d'être président de celle du littoral, la plus importante d'entre elles pendant 14 ans. Elle a été depuis transformée en communauté d'agglomérations. Il s'agit d'un excellent outil de mutualisation, de financement, d'aménagement et surtout, en fonction des compétences transférées, d'exercice de compétences pour l'eau potable, l'assainissement, les transports, l'aménagement et l'économie. Ce système est efficace. Nous avons mis en place une nouvelle usine d'eau potable, augmenté la distribution de l'eau potable pour la population en anticipant la croissance démographique. Nous avons également mis en place une centrale d'assainissement extrêmement moderne qui permet de raccorder 60 000 habitants. La création de districts risque au contraire de nuire aux intercommunalités, pourtant fonctionnelles. Les sept intercommunalités de la Guyane fonctionnent très bien. De plus, elle reviendrait à mettre en cause la fiscalité, vis-à-vis de l'État. En effet, l'intercommunalité, au-delà de la

mutualisation, conduit à diminuer les coûts pour l'utilisateur ou le consommateur. Nous devons maintenir cette évolution de l'intercommunalité. J'estime d'ailleurs que nous aurions déjà dû initier la fusion entre la communauté d'agglomération du centre littoral de Guyane (CACL) et l'intercommunalité des Savanes. Avant de quitter la CACL, une usine a été implantée à la frontière de l'île de Cayenne et de Kourou. L'eau des Cayennais est ainsi pompée à Kourou.

Par ailleurs, mes adversaires proposent une évolution qui modifierait le statut européen. Je suis personnellement partisan de l'Europe et du statut de RUP. La proposition, telle qu'elle est définie, nous conduisait vers un statut de PTOM. Selon le calcul des fonds européens sur 2021-2027, la Guyane risquerait de perdre 100 millions d'euros. En effet, le calcul repose sur le PIB. Or ce mode de calcul, si on l'applique strictement, devrait exclure la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion des financements destinés aux RUP. Nous ne l'avons pas demandé mais ce mode de calcul en avantage certains et désavantage les autres. La Guyane, contrairement aux autres régions, a vu une progression de 15 % de sa population. J'ai déjà alerté le ministre à ce sujet. Saint-Martin, Mayotte et la Guyane seraient perdants. La Réunion verrait une diminution de 40 millions.

En conclusion, je suis favorable à une loi Guyane, à la poursuite de la décentralisation et au droit à la différenciation, comme l'a annoncé le Président Macron. Si nous poursuivons sur la voie statutaire, nous devons certainement demander une révision de la Constitution. La demande d'un statut *sui generis* pose problème aux juristes. Sans réforme de la Constitution, il sera en effet nécessaire de revenir à l'application des articles 73 ou 74, voire, pour certains, à l'article 72. J'apprécie particulièrement les travaux des sénateurs, que je suis avec intérêt. Le discours du président Larcher, notamment sur les audits financiers, est objectif, clair et s'appuie sur des bases juridiques.

J'estime que nous devrions renforcer l'analyse des dépenses publiques des collectivités. Nous avons une spécificité : la Cour des comptes, après trois ans de bataille avec le ministère des outre-mer, a reconnu qu'il était nécessaire de rebaser les financements de la collectivité territoriale, soit 40 à 70 millions d'euros, pour assurer définitivement la stabilité du budget de la collectivité. Trois raisons le justifient. Tout d'abord, la Guyane est un territoire à forte expansion démographique où sont construits quatre lycées et cinq collèges par an. Elle est aussi le seul territoire qui ne dispose d'aucune route de 200 kilomètres, en état convenable. Certaines personnes ne peuvent se déplacer qu'en pirogue ou en avion, sans avoir la possibilité d'emprunter une route. Nous sommes enfin l'un des seuls territoires dont 30 % de la population n'a pas accès à l'eau.

Quand nous devons intervenir pour accompagner les mairies et les EPCI, c'est le budget de la collectivité qui est mobilisé. Lorsque la collectivité investit 8 millions d'euros dans ces sujets, l'État n'investit que 1,4 million d'euros. Nous avons également la problématique de la dengue. Un de mes prédécesseurs avait souhaité que cette compétence soit dévolue au conseil général. 40 à 100 000 habitants étaient concernés. Nous comptons aujourd'hui au moins 400 000 habitants. Cela coûte 6 millions d'euros à la collectivité alors que l'État est passé de 600 000 euros à 1 million de financement. Cette situation est indigne de la République, il est indigne que nous ayons à batailler pour obtenir des financements de l'État. Je me battraï donc pour une évolution statutaire, qui octroie davantage de compétences à la Guyane et permette aux Guyanais de mieux gérer leur territoire. Sur le sujet de la covid-19, je me suis entouré d'un comité scientifique de médecins locaux, métropolitains ou créoles qui ont plus de trente ans de pratique en Guyane. S'ils n'avaient pas été à mes côtés, je n'aurais pu prendre la décision de fermer les écoles, collèges et lycées. Actuellement, en Corse, le préfet et le rectorat ont attaqué devant le tribunal la décision de mon homologue de Corse sur la fermeture des lycées. Nous voyons actuellement que dans de nombreux départements, l'État attaque les exécutifs pour ouvrir les écoles, au prétexte du faible nombre d'enfants touchés par la covid-19. De nombreux parents et grands-parents pourraient néanmoins être infectés par leurs enfants. La bonne collaboration avec le recteur nous a permis de nous concerter. Depuis trois jours, le préfet affirme que l'ouverture des collèges et des lycées n'est pas à l'ordre du jour, et reconnaît ainsi que cette décision était sage. Nous sommes entourés du Brésil et du Surinam particulièrement touchés.

J'ai parlé avec passion parce que j'aime mon territoire.

**M. Michel Magras, président.** – Nous sentons dans vos propos la passion, la clairvoyance et l'optimisme, mais également les projets. Votre conception de l'avenir de la Guyane est claire.

J'ai noté une volonté de relations avec les pays voisins. Concernant les compétences, qu'en est-il de l'urbanisme, du tourisme ou de l'environnement ? Sur la problématique des normes, le Sénat a accompli un travail considérable dans différents domaines : agricole, phytosanitaire, BTP... On conçoit difficilement qu'il soit imposé à un Guyanais de s'approvisionner en ciment en Europe quand il pourrait plutôt le faire à proximité. À l'inverse, des normes restreignent l'entrée de produits guyanais en Europe, alors que l'Amérique centrale et l'Équateur font entrer sur le territoire européen des produits identiques, avec des coûts et des conditions sanitaires pourtant dégradés.

S'agissant des compétences que l'État conserverait, quelle est votre relation actuelle ? Êtes-vous satisfait de l'organisation des services de l'État déconcentrés ? Aux Antilles, la multiplicité des services, agences et directions régionales et départementales, sans interlocuteur fiable, s'est avérée

problématique. J'ai tendance à penser qu'une réorganisation des services de l'État, pour assurer ses compétences, devrait se formaliser autour d'un guichet unique, organisé en services autour du préfet, capables d'apporter des réponses aux questions des élus locaux. Il s'agirait d'un nouvel angle pour envisager la décentralisation de l'État, mais aussi la déconcentration de ses services. Au lieu de les simplifier, nos situations ont souvent été complexifiées depuis 1982.

J'ai particulièrement apprécié les choix guyanais, que j'avais constatés lors de mon rapport sur l'université des Antilles et de la Guyane. Je suis donc sensible à votre propos sur la réorganisation de l'éducation pour l'amélioration de la réussite scolaire.

Je suis également heureux que vous ayez exprimé cette volonté de tenir compte des communautés de communes et des communautés d'agglomérations, tout en intégrant l'environnement régional. Cette problématique s'est posée à la Nouvelle-Calédonie, qui fabrique son corpus de normes BTP en s'inspirant des États du Pacifique comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie, mais aussi en intégrant les normes européennes.

Quelles sont les compétences que vous souhaiteriez voir conserver par l'État - hormis celles qui relèvent du régalién - et celles que vous êtes prêts à assumer, sous réserve de disposer des moyens adéquats ?

**M. Rodolphe Alexandre.** - La liste que j'ai présentée n'est pas exhaustive mais reflète mon intérêt pour les mines, la pêche, l'agriculture, le foncier et l'éducation. D'autres compétences peuvent être citées, comme l'énergie, qui s'est toutefois soldée par un échec en Guadeloupe et mérite donc une réflexion, ou les transports. Certains évoquent même, avec la crise de la Covid-19, des compétences sanitaires élargies concernant les crèches, la protection maternelle et infantile (PMI), etc. La priorité est selon moi le foncier.

Plusieurs compétences doivent par ailleurs rester à l'État. C'est tout d'abord le cas pour l'immigration, qui est un sujet extrêmement compliqué. Preuve en est que la Guyane est le seul territoire de France disposant de 7 garnisons. Nous pourrions néanmoins être associés ou consultés sur ce sujet. C'est le cas aussi pour le chômage, où les formations doivent être renforcées pour des cursus à la carte, via des conventions par exemple. C'est enfin également le cas pour les grandes concessions en matière minière, qui demandent une forte expertise.

Nous avons en revanche obtenu une compétence, autrefois dévolue à l'État : le *offshore*. Je souhaite la conserver car la collectivité dispose désormais de la compétence. Une des plus grandes déceptions de mon mandat réside dans le fait que le Gouvernement nous a abandonné dans l'exploration du *offshore* au large de la Guyane. Le Guyana sera demain le Koweït de l'Amérique du sud.

L'ancien préfet a mis en place une nouvelle recentralisation, qui s'est traduite par une rétractation de l'État, qui n'a jamais accepté les événements de mars-avril 2017 parce qu'il s'est senti humilié. Un nouvel organigramme a été proposé, qui à mon sens ralentit les décisions et alourdit les rapports avec les collectivités. La situation dépend fortement des personnes ; de bons fonctionnaires s'investissent, aiment le territoire et apportent leur contribution, et d'autres non.

Concernant les articles 73 et 74, tous les juristes que nous avons consultés s'accordent à considérer que leur fusion s'annonce complexe. Il appartient aux parlementaires de déterminer comment pérenniser un statut *sui generis*, dans le cadre de la réforme constitutionnelle. J'estime en effet qu'il s'agit d'une des solutions les plus souhaitables.

**M. Michel Magras, président.** – Qu'entendez-vous par un statut *sui generis* ?

**M. Rodolphe Alexandre.** – Il se rapprocherait de l'article 74. Je conteste le niveau de notre budget, mais il est impératif d'obtenir de la part de l'État une sécurité budgétaire dans une perspective d'évolution vers un statut. Le président de la Cour des comptes m'a indiqué qu'il demanderait pour la première fois à l'État de porter le plafond à 44, voire à 70 millions d'euros. Cette somme permettrait de mettre à flot la communauté. En matière de transports, les communes enclavées représenteront bientôt 80 000 habitants. Le petit avion qui effectue quelques rotations par jour n'est pas suffisant. La Direction de la sécurité et de l'aviation civile (DSAC) encourage le transport mais alourdit les finances de la collectivité. Je suis ainsi contraint de maintenir le même prix pour un transport qui s'est pourtant amplifié, en termes de circulation.

Je souhaite que le statut s'inscrive ainsi dans l'article 73 d'un point de vue régalien mais s'oriente vers l'article 74, sans pour autant perdre notre substance financière.

**M. Michel Magras, président.** – En vous écoutant, je cherche ce qui différencie notablement le projet que vous m'exposez du statut de Saint-Barthélemy. L'article 74 en effet n'impose pas la spécialité législative dans tous les domaines.

L'énergie par exemple, est une compétence transférée à Saint-Barthélemy mais que nous n'avons pas formellement exercée en édictant une réglementation locale. Nous souhaitons cependant continuer à bénéficier de la péréquation et de la fourniture d'électricité par EDF. Ainsi, nous venons ainsi de signer avec l'État un accord par lequel nous nous engageons à intégrer dans notre réglementation locale les dispositions relatives à la contribution au service public de l'électricité (CSPE) adoptées après la création de la collectivité. Des conventions permettent donc de bénéficier de dispositifs nationaux. En l'occurrence, Saint-Barthélemy devra prendre en échange des engagements en termes de modernisation de l'énergie, de diminution de l'impact carbone, etc.

Vous avez par ailleurs évoqué l'immigration. Saint-Barthélemy a laissé cette compétence à l'État, qui est responsable de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire de la collectivité. L'accès au marché du travail, en revanche, relève de la collectivité, sous le contrôle d'un service que nous avons créé. L'article 74 est donc proche de ce que vous concevez bien que j'entende votre prudence au regard des aspects financiers.

Concernant le rapport à l'Europe, ces choix relèvent des collectivités. Saint-Martin et Saint-Barthélemy, par exemple, étaient des régions ultrapériphériques. Saint-Martin l'est restée, et nous avons demandé à en sortir. En effet, notre PIB est bien trop élevé pour nous permettre de bénéficier des aides. De plus, ce statut faisait courir un risque au droit de quai, taxe pilier de la fiscalité locale. C'est une taxe locale propre qui alimente le budget de la collectivité. Les RUP et les PTOM ne disposent pas des mêmes fonds, en dépit d'une volonté de les rapprocher. La nouvelle période est marquée par une volonté de l'Union européenne de fixer les enveloppes et de les notifier par le biais des États membres. Les enveloppes attribuées aux RUP seront donc réparties par la France, entre ses collectivités. L'Europe souhaite cependant conserver un contrôle et une évaluation accrue de la bonne utilisation de ces fonds, et accentuer sa politique de dégageement pour les fonds non utilisés.

S'agissant d'une éventuelle révision constitutionnelle, quel est votre sentiment sur une écriture qui regrouperait tous les outre-mer sous une seule appellation, à savoir « collectivités d'outre-mer », chacune ayant ses spécificités détaillées dans son statut, dès lors qu'elle ne porterait pas atteinte à ce que vous avez exposé ?

**M. Rodolphe Alexandre.** – L'article 74 suppose d'effectuer un choix entre le statut de PTOM et celui de RUP. Saint-Martin, par exemple, a souhaité demeurer une RUP. En revanche, une partie des fonds européens reste gérée par la Guadeloupe, pour le compte de Saint-Martin. Mayotte, anciennement PTOM, est quant à elle devenue RUP. J'estime que nous devons conserver le statut de RUP. L'Europe finance plus de 60 % des investissements en Guyane.

Nous essaierons par ailleurs de communiquer les informations au sujet de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), de la prestation de compensation du handicap (PCH) ou des autres allocations pour handicapés et personnes âgées. Plus de 55 % de la population de la Guyane a moins de 20 ans, mais 10 % plus de 60 ans. La prise en compte de la structure de la population est donc une matrice essentielle dans l'optique d'un statut relevant de l'article 74 qui entraînerait également d'autres inconvénients. Il faut donc aller progressivement. J'avais résolu la question du désendettement et des emprunts. Nous avons ainsi un excédent financier, de l'ordre de 70 millions d'euros, qui a permis de résorber les dettes du conseil général. En cinq ans, mes services ont effectué un travail

exceptionnel. De - 90 millions d'euros, nous nous sommes hissés à + 20 millions d'euros. Nous avons pu contracter deux emprunts de 65 millions d'euros (avec l'AFD et la Banque des territoires). Tant que nous n'aurons pas résolu les questions fiscale et financière, il sera difficile d'évoluer vers un statut de l'article 74. Nous comptons notamment une population composée à plus de 35 % d'étrangers insolvables. Mon équipe a mené le combat de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité outre-mer (RSO). Nous sommes la seule collectivité à l'avoir fait. Je suis profondément autonomiste, mais l'État nous place dans les difficultés les plus grandes pour nous encourager à recourir à l'article 74.

**M. Michel Magras, président.** – Lorsque Saint-Barthélemy est devenue une COM, nous n'avons pas demandé la compétence sécurité sociale, de peur de ne pouvoir l'assumer. Aujourd'hui, nous exerçons les compétences du département en matière sociale d'une part et pour la gestion de la sécurité sociale, nous avons une caisse de prévoyance sociale, qui offre un service de gestion locale et dont l'efficacité est exceptionnelle. À l'inverse, les sujets liés à la santé ou au handicap restent en lien avec la Guadeloupe. S'agissant de la relation avec l'Europe, depuis le vote du nouveau traité, le statut national et le statut européen sont déconnectés. Vous avez actuellement le statut de RUP ; si vous basculiez dans l'article 74, vous ne seriez en aucun cas contraints de devenir PTOM. En ce qui nous concerne, notre demande a été validée par le Président de la République. Nous avons ensuite conduit des démarches au niveau de Bruxelles où un vote unanime de tous les États européens membres était nécessaire pour notre évolution en PTOM. Saint-Barthélemy est PTOM et relève de l'article 74, tandis que Saint-Martin est RUP et relève de l'article 74, sans aucune obligation de changer de statut, sauf si les élus locaux le demandaient.

Quel est votre sentiment sur la consultation de la population concernant les demandes de transfert de compétences ?

**M. Rodolphe Alexandre.** – Elle est selon moi essentielle. Le congrès réunit la CTG, les maires et les parlementaires. Dès le début, j'ai toujours affirmé la nécessité d'une consultation locale. En 2010, j'ai souhaité une consultation sur le statut.

L'État a créé un conseil coutumier, qui ne valorise pas une véritable démocratie mais contribue plutôt à un communautarisme. Mon pays est composé de différentes populations et de peuples autochtones qui n'entrent pas seulement dans le champ de la démocratie républicaine mais qui sont également reconnus par l'ONU. Nous sommes un peuple métis et diversifié, et la Guyane fait partie de la République.

**M. Michel Magras, président.** – Les statuts des COM sont évolutifs. En cas d'évolution statutaire, vous pourriez ainsi avoir besoin d'exercer de nouvelles compétences dans quelques années. Préconisez-vous une consultation de la population pour chaque nouvelle compétence ?

**M. Antoine Karam, sénateur.** – Le débat est passionné, et je suis heureux qu’il s’apaise. Il a en effet une histoire, qui a commencé dès les années 1955-56 parce que le développement économique n’avait pas été au rendez-vous de la loi de départementalisation. Depuis, ce débat a évolué, avec parfois des violences physiques, dans les années 1960 et 70, en 1962 et 1974. Il a été relancé dans les années 1980 et dans les années 90 par la déclaration de Basse-Terre dont je suis le cosignataire avec Lucette Michaux-Chevry et Alfred Marie-Jeanne. En 2003, nous n’avons pas eu l’opportunité d’aller vers une consultation populaire. Toute évolution ne peut être approuvée que par un vote de la population. En 2003, faute d’accord entre le conseil régional et le conseil général, la Guyane n’avait pas été en mesure de s’exprimer comme la Martinique ou la Guadeloupe. En 2009 puis 2010, nous avons relancé la consultation populaire, qui a donné les résultats que nous connaissons.

La crise sanitaire nous empêche d’avancer sur le sujet, mais je n’ai pas de position maximaliste. Si nous souhaitons nous diriger vers une évolution statutaire, il est nécessaire de réformer la Constitution. J’ai indiqué publiquement que je n’étais pas opposé à une « loi Guyane » pour aller vite. Comme l’a indiqué Rodolphe Alexandre, la population augmente et la situation se dégrade. Notre PIB a perdu 10 points. Nous avons besoin des fonds européens et nous ne sommes pas dans la même situation que la Nouvelle-Calédonie ou d’autres collectivités qui disposent d’un statut très particulier. En parallèle, des associations et collectifs de provenance diverse jouent des rôles importants en Guyane aujourd’hui. Nous devons absolument avancer.

**M. Michel Magras, président.** – C’est autour des 3D - décentralisation, différenciation, déconcentration - que le président Larcher a constitué son groupe de travail en me confiant le volet outre-mer. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel sont les rapporteurs du groupe de travail. Tous les groupes politiques y sont présents, et le travail s’est opéré dans une ambiance de consensus remarquable. La loi 3D est voulue par le Président de la République et sera portée notamment par le ministre des collectivités territoriales Sébastien Lecornu.

**M. Antoine Karam, sénateur.** – Je partage en grande partie les interrogations de Rodolphe Alexandre. Continuons donc à avancer ensemble. Il est toutefois nécessaire d’apaiser le débat. Au début des années 2000, j’estimais utile de mettre en place des districts ; depuis sont nées les communautés d’agglomérations et de communes, qui ont changé la donne. Nous devons donc revoir tous ces aspects. Espérons que le débat reprendra lorsque la situation sanitaire le permettra.

**M. Rodolphe Alexandre.** – La base du statut est l’évolution des dépenses et des recettes. Une taxe service pourrait à cet égard rapporter 60 millions d’euros.

Je serais heureux de rencontrer une délégation de sénateurs.

**M. Michel Magras, président.** – Y a-t-il d'autres points que vous souhaiteriez aborder ? Je comprends que vous seriez favorable à un transfert de la compétence fiscale.

**M. Rodolphe Alexandre.** – Pourquoi pas. Il s'agit d'un sujet en débat.

**M. Michel Magras, président.** – Cela suppose d'évaluer le potentiel fiscal global de la Guyane. Je suis encore surpris par les évaluations produites par Bercy s'agissant de Saint-Barthélemy. À Saint-Barthélemy, nous avons décidé d'évoluer parce que la fiscalité ne nous convenait pas, et nous ne souhaitions pas être obligés d'appliquer systématiquement la fiscalité nationale, mais plutôt une fiscalité adaptée à la réalité de nos territoires.

Vous êtes un homme de conviction, qui a un projet pour la Guyane. Je suis très heureux d'avoir pu échanger aussi librement et longuement avec vous.



*d) Entretien avec M. Claude Lise, président de l'Assemblée de Martinique*

**Samedi 13 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, je vous remercie d'avoir accepté cet échange que j'ai sollicité en vue d'une restitution de l'état des volontés des territoires d'outre-mer en ce qui concerne l'organisation et les modalités de l'exercice de la démocratie locale. Je vous suis reconnaissant du temps précieux dégagé à cet effet.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, a initié un groupe de travail sur la décentralisation avec l'ambition – selon ses termes – de « repenser en profondeur l'organisation des pouvoirs locaux » et de formuler des propositions en ce sens. Il m'a fait l'honneur de me charger du volet outre-mer en ma qualité de président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer et c'est pour mener à bien cette mission que j'ai choisi d'entendre par visioconférence les exécutifs et présidents des assemblées territoriales. J'ai à cœur de pouvoir restituer fidèlement les préoccupations que vous m'exprimerez, étant entendu que nos collectivités sont extrêmement diverses et que les visions institutionnelles sont tout aussi variées.

Ces échanges auraient dû se tenir en mai à Paris sous la forme d'un colloque en partenariat avec l'association des juristes d'outre-mer (AJDOM) que devait organiser la délégation, mais la situation sanitaire en a décidé autrement. Ces échanges croisés eurent été aussi bienvenus car nos collectivités se connaissent statutairement et institutionnellement finalement assez mal entre elles. Ils auraient permis un opportun partage d'expériences.

Ma conviction est en outre que les outre-mer sont à la fois le laboratoire institutionnel de la République et la preuve qu'un surcroît de démocratie locale ne porte pas atteinte à son intégrité. Je pense en particulier aux collectivités d'outre-mer (COM). La différenciation peut à mon sens s'articuler autour du triptyque unité/différenciation/participation que j'ai eu l'occasion de dégager il y a quelques années.

Il est temps que chaque territoire trouve l'organisation qui lui ressemble et qui, sans être une panacée, constitue un levier de développement grâce à la définition et au déploiement de politiques publiques en concordance avec les réalités locales.

Je vous précise également que j'ai naturellement souhaité associer mes collègues sénateurs de la Martinique à cet entretien et je remercie Catherine Conconne et Maurice Antiste de nous avoir rejoints.

Pour le bon déroulement de notre échange, je vous propose que nous suivions la trame de questions je vous ai adressée, si vous en êtes d'accord.

**M. Claude Lise, président de l'assemblée de la collectivité territoriale de Martinique.** – Je vous remercie de m'avoir associé à ces entretiens en ma qualité de président de l'assemblée de la collectivité territoriale de Martinique (CTM), ce qui n'était pas évident compte tenu de notre organisation que j'ai coutume de qualifier « d'hybride institutionnel ». J'avais d'ailleurs exprimé de vives craintes au Sénat à cette perspective, elles se vérifient malheureusement. Je considère que le texte de juillet 2011 qui régit la CTM a été mal conçu, mal rédigé, mal débattu, dans l'urgence et dans des conditions déplorables. Il est de plus mal appliqué. S'il ne formule pas de prescriptions, il permet une application qui pose des difficultés, notamment à cause de l'imprécision de la loi sur certains points. C'est le cas par exemple des règles de fixation de l'ordre du jour. Le texte mériterait donc d'être clarifié. Autre élément, sur un budget d'un million, le président de l'assemblée ne dispose que d'une enveloppe de 120 000 euros dont l'usage n'est du reste pas précisé. De même, le président du conseil exécutif a la possibilité de désigner des élus de l'assemblée pour le représenter au mépris du principe de séparation des pouvoirs exécutif et législatif qui régit la CTM. Tout procède de l'exécutif et il est à craindre que l'on ne puisse sortir de cette situation que par une crise politique. C'est un aspect concret, mais que j'ai tenu à vous exposer à titre liminaire car cela pourra éclairer d'éventuels amendements de précision et de cohérence à un texte sur la décentralisation afin, à tout le moins, d'améliorer l'existant.

**M. Michel Magras, président.** – Le tableau que vous avez dressé contribue à illustrer et éclairer la situation de la CTM. On voit bien de l'extérieur certaines difficultés de fonctionnement.

Le projet de loi « 3D », (décentralisation différenciation, déconcentration), sera sans doute une occasion pour les parlementaires des outre-mer en général d'apporter des ajustements lorsqu'ils s'imposent. Pour faire un parallèle avec la Guyane, collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution comme la Martinique, j'ai auditionné M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité territoriale de la Guyane (CTG) qui m'a exposé le projet actuellement débattu par les élus. La CTG a été organisée différemment de la CTM, elle ne rencontre pas les difficultés que vous connaissez, la présidence étant unique, c'est-à-dire à la fois celle de l'exécutif et de l'assemblée. Selon lui, dans les cinq prochaines années, la Guyane devra avoir son statut dont les compétences sont en cours de définition notamment avec l'aide de juristes.

Si vous le voulez bien, passons maintenant au questionnaire sur la thématique de la décentralisation. La répartition actuelle des compétences entre l'État et la CTM vous semble-t-elle satisfaisante ? Y a-t-il des compétences qui vous sembleraient mieux exercées par la CTM ou à l'inverse par l'État, voire partagées ?

**M. Claude Lise.** – À la première question, je réponds non. Il y a des domaines dans lesquels nous sommes demandeurs de plus responsabilités locales pour pouvoir répondre au mieux aux attentes de nos concitoyens. Inversement, je souhaiterais que l'État récupère le RSA que je ne considère pas comme une compétence mais une charge. Le manque à compenser depuis le transfert au début des années 2000 s'élève aujourd'hui à 700 millions d'euros.

Au rang des compétences qui me semblent qu'elles seraient mieux exercées localement, je citerai l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, le transport et la fiscalité locale, conscient que j'arrive ainsi à la frontière entre l'article 73 et l'article 74. Voilà les domaines dans lesquels je vois, en tant que praticien depuis vingt ans, d'abord comme président du conseil général et depuis cinq de l'assemblée de la CTM, que nous nous heurtons en permanence à des difficultés en raison des règles qui nous sont appliquées. Je prends les exemples de l'eau ou de l'assainissement qui pâtissent de procédures extrêmement longues pour obtenir certaines autorisations, même lorsque l'effort a été fait concevoir et de financer un équipement.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous signale que toutes les collectivités régies par l'article 73 que j'ai auditionnées souhaitent également la recentralisation du RSA. La collectivité de Saint-Martin est quant à elle réservée parce qu'elle souhaiterait pouvoir adapter les critères à sa situation très particulière.

J'observe que vous n'avez pas cité l'énergie...

**M. Claude Lise.** – Effectivement, c'est un oubli. J'ai eu peu de temps pour préparer notre réunion. Je rajouterai volontiers l'énergie.

**M. Michel Magras, président.** – C'est une matière qui me semble importante parce qu'elle génère un important besoin d'adaptation des règles nationales notamment pour conserver le bénéfice de la péréquation. Saint-Barthélemy en a fait l'expérience. Elle a intégré à sa fiscalité la nouvelle Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et est en train d'élaborer par convention avec EDF sa programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

**M. Claude Lise.** – Vous m'interrogez sur le dispositif d'habilitation. Il n'est pas satisfaisant. J'étais parlementaire au moment de sa création et de la définition de ses modalités. J'avais eu recours à la formule : « Il promet plus qu'il ne permet ». Certains collègues ultramarins avaient été éblouis par la perspective de disposer d'habilitations mais oubliant qu'elles ne sont pas un transfert de compétences. Encore aujourd'hui du reste, j'entends la confusion chez certains parlementaires qui parlent d'acquisition de compétences par la voie d'habilitation. C'est un dispositif complexe, il a fallu dix ans pour que la Martinique obtienne une habilitation dans le domaine des transports – même si les raisons en sont multiples.

Surtout, je veux rappeler qu'en réalité existe depuis les décrets d'avril 1960 du général de Gaulle, un dispositif permettant aux départements - les régions n'existaient pas à l'époque - de procéder à des adaptations, même si nous n'avons jamais pu faire aboutir grand-chose par cette voie. Mais lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 (LOOM), j'ai fait transposer dans ce texte les dispositions des décrets d'avril 1960 pour les départements et les régions.

La loi prévoit donc la faculté pour les départements et les régions de formuler, comme les parlementaires, des « propositions de lois » les concernant ou des propositions d'adaptation législative. Ce dispositif n'a pas été utilisé notamment parce que le Gouvernement avait la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées, alors qu'aujourd'hui l'ordre du jour est partagé. Nous devrions davantage tenter d'utiliser ce dispositif qui me paraît plus intéressant à faire vivre que la procédure d'habilitation. D'ailleurs, en 2007, alors que j'étais encore président du conseil général, j'ai fait voter par l'assemblée une demande d'habilitation et en même temps une proposition de loi, adressées conjointement. À Paris, les administrations étaient si peu au fait de la procédure législative que la réponse n'a porté que sur la demande d'habilitation. Une autre voie existe pourtant et elle est beaucoup plus simple. Il suffirait que sur un temps réservé au Parlement, il soit prévu chaque année une petite fenêtre qui pourrait permettre à des collectivités de l'article 73 de la Constitution de déposer des propositions tendant à améliorer telle ou telle disposition.

**M. Michel Magras, président.** - Dans le cadre de la conférence nationale des territoires (CNT) organisée par le Gouvernement, le Premier ministre avait avancé l'idée d'une habilitation décidée par ordonnance ou décret, selon qu'elle relève de la loi ou du règlement.

Je souscris en outre à la distinction que vous établissez entre habilitation et transfert de compétences. Je la complèterai par la différence en ce qui concerne les moyens budgétaires. Dans le premier cas, il s'agit de la faculté d'adapter la loi ou le règlement sans que les conditions des éventuelles conséquences financières ne soient précisées. En cas de transfert de compétences, la ressource est transférée ou à tout le moins, celui qui bénéficie du transfert a les moyens de se la procurer.

La simplification annoncée par le Gouvernement de la procédure d'habilitation pourrait-elle modifier votre position ?

**M. Claude Lise.** - Je reste sur cette position et je maintiens aussi que l'autre dispositif me paraît simple, si on accepte que nous utilisions la possibilité de faire des propositions de lois. On pourrait les limiter aux questions institutionnelles et préciser son champ d'application en encadrant la procédure qui existe déjà.

**M. Michel Magras, président.** – Vous évoquez la voie de la proposition de loi qui me semble pertinente mais je ne peux m’empêcher de faire remarquer que l’examen des propositions de lois par les deux assemblées parlementaires me semble de plus en plus « politisé », c’est-à-dire qu’il dépend des relations avec le Gouvernement, sa propre assemblée et l’autre assemblée.

**M. Claude Lise.** – Cela vaut aussi pour les habilitations. En réalité, les habilitations qui aboutissent sont celles qui ont été négociées avec le pouvoir en place, ce qui permet ensuite l’adoption. Ainsi, que ce soit pour les habilitations améliorées ou les propositions de loi à l’initiative des exécutifs locaux, il faudrait que des dispositions soient prises pour que l’on ne soit pas aussi tributaire d’une négociation préalable avec le Gouvernement. Il faudrait une sorte d’obligation, puisque ce sont des dispositifs qui seront rarement mis en œuvre, de prévoir une journée annuelle de débats qui serait consacrée à d’éventuels textes venant des outre-mer. Un texte devrait inscrire cette obligation, il y a une amélioration de cet ordre à apporter.

**M. Michel Magras, président.** – Je souscris totalement à votre propos. Lorsque j’ai été élu, j’avais été frappé par le fait que les dispositions outre-mer des textes faisaient très souvent l’objet d’une habilitation à légiférer par ordonnance. La situation s’est améliorée depuis mais je suis un fervent partisan d’un rendez-vous annuel outre-mer sous la forme d’un projet de loi d’actualisation – je le dis à chaque occasion depuis cinq ans.

La notion de « caractéristiques et contraintes » constitue le critère d’adaptation des textes aux outre-mer, de même que du reste en droit européen. Or on pourrait concevoir que, pour la Martinique ou pour Saint-Barthélemy, un dispositif initialement conçu pour la métropole, même adapté, ne convienne pas. Votre volonté d’adaptation va-t-elle jusqu’à la faculté de création d’une règle qui n’existerait pas ailleurs dans la République ?

**M. Claude Lise.** – Absolument. Ces contraintes telles qu’elles ont été définies - l’insularité, l’éloignement - sont finalement réductrices. La prise en compte de nos singularités ne peut pas se résumer à l’éloignement et l’insularité qui est d’ailleurs parfois une chance. Par exemple, celle de rayonner dans toute une zone régionale. Il faut cesser de juger de nos contraintes par rapport à un centre. J’ai souvent invité à essayer de penser des « centres décentrés » car nous sommes des centres de rayonnement là où nous sommes. Selon une conception jacobine, on peut considérer les Antilles comme un petit bout de la Bretagne qui a dérivé sur l’océan !

**M. Michel Magras, président.** – Parlons de démocratie participative.

**M. Claude Lise.** – La démocratie participative locale doit être renforcée. Je suis néanmoins déçu par son organisation actuelle en comités de quartiers et par les consultations par quartiers. On sait comment ça marche. Je pense qu’il faut que les collectivités locales puissent pouvoir

consulter davantage par catégories sociales ou d'âge avec un avis possible de la fédération des personnes âgées, ou d'associations de jeunes ou d'étudiants qui se regrouperaient pour faire entendre la voix du groupe. Dans cette hypothèse, on aurait un contact direct, de même que je suis partisan de la consultation des bénéficiaires du RSA ou des chômeurs qui formeraient une sorte d'instance qui leur permettrait de faire connaître leurs problèmes. Je pense que c'est par l'écoute des catégories sociales et d'âge que l'on fera vivre la démocratie à côté de la représentation des socioprofessionnels au sein du conseil économique social et environnemental.

**M. Michel Magras, président.** – C'est une idée intéressante. Parlons maintenant de différenciation.

**M. Claude Lise.** – J'avais fait savoir au Président de la République lorsqu'il est venu ici, que j'étais tout à fait d'accord avec le terme de différenciation. L'idée n'est pas nouvelle, je me souviens que M. Le Pensec parlait déjà de prendre en compte les différences. J'ai ajouté que l'expérience m'a montré qu'il faut préciser « différenciation réelle » pour que le mot se traduise par des réalités. C'est une précision sémantique car je sais que l'on aime bien utiliser des mots pensant que les mots remplacent les choses. Entre les mots et les choses, je préfère les choses et pas seulement dans ce domaine.

La Martinique n'a pas de projet de différenciation en ce moment car la majorité actuelle de la CTM est liée par un accord de gestion – nous étions en avance par rapport à l'Hexagone car nous avons créé une alliance qui va de la gauche indépendantiste à une droite régionaliste, en créant un rassemblement. Nous sommes convenus que durant les cinq ans de mandature, nous n'évoquerions pas de questions institutionnelles. La différenciation n'est donc pas une question qui se pose officiellement dans les débats de la CTM. Les partis politiques et les personnalités ont néanmoins leurs positions.

Pour ma part, je suis partisan d'une différenciation très claire et réelle et mon parti politique, le Rassemblement Démocratique pour la Martinique, le RDM, est également sur cette position comme d'autres partis tels que le Parti progressiste martiniquais (PPM) actuel. Je pense que, même à droite, on ne trouve plus d'élus pour considérer qu'un *statu quo* est nécessaire, à la manière des anciens départementalistes. Je pense que la différenciation est toujours une aspiration.

Au sein de la population, je pense que c'est une aspiration qui est de plus en plus refoulée. Le débat de 2010 sur le choix entre les 73 et 74 de la Constitution a laissé des traumatismes. J'ai soutenu, à l'époque qu'on a laissé croire à la population que l'on pouvait aller très loin dans l'autonomie tout en demeurant régis par l'article 73, ce qui a entraîné des confusions importantes dans les esprits. Mais je crois que l'expérience de la CTM après cinq ans a fait reculer l'idée même de responsabilités locales du fait de la mauvaise conception de l'organisation que nous avons eu l'occasion d'évoquer. Je l'ai dit hier soir en séance plénière.

La question de la différenciation est donc posée en Martinique mais sans être une revendication, contrairement à la Guadeloupe qui se réunit en congrès et où on sent bien que l'idée est reprise par les élus. En Martinique, elle est sous-jacente et s'accompagne d'un traumatisme populaire résultant de la déception du fonctionnement de la CTM. Néanmoins, cette demande existe et ne s'exprimera qu'à la condition que l'on démontre que la différenciation s'accompagnera d'un surcroît de démocratie et non un recul.

**M. Michel Magras, président.** – Je voudrais observer qu'aucun des exécutifs des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution ne souhaite revenir sur son statut. Il ne s'agit bien sûr pas pour moi d'influencer votre sentiment !

**M. Claude Lise.** – Je suis heureux que vous m'ayez posé la question de la démocratie participative, parce que je pense que la population sera très exigeante en matière de garanties démocratiques dans tout nouveau projet. Nous devons être vigilants.

Tout le monde a compris que sans compétence normative, l'intérêt de la différenciation territoriale est considérablement réduit.

**M. Michel Magras, président.** – Cela s'inscrit dans le prolongement des compétences que vous estimez qu'elles seront mieux exercées localement.

**M. Claude Lise.** – Une réorganisation des institutions locales est-elle envisagée ? Je préfère dire : « est-elle envisageable ? » car en effet, officiellement, il n'y a pas de demande.

De mon point de vue, des institutions conçues pour l'Hexagone ont été « plaquées » sur nos petits territoires. Imaginez trois communautés d'agglomérations à Saint-Barthélemy. La Martinique est divisée en trois communautés d'agglomérations. Alors que nous avons prôné durant de nombreuses années le passage de deux collectivités (un département et une région) à une, nous avons en réalité aujourd'hui quatre collectivités. On voit bien la difficulté pour la gestion du problème de l'eau. Coexistent en effet, d'un côté la CTM, maître d'ouvrage d'une usine et d'un barrage et trois communautés compétentes en matière d'eau. On aboutit à une situation absurde car ces structures n'utilisent pas des crédits, pourtant disponibles, faute de pouvoir élaborer un projet. En matière d'assainissement, c'est pire. Tout est d'une complexité inouïe. J'ai eu à faire un exposé pour expliquer la situation de la distribution de l'eau potable. J'ai montré la carte des maîtres d'ouvrages, à laquelle j'ai superposé celle des opérateurs, puis une carte des réseaux dépendant des uns et des autres - dont certains en déshérence du fait de l'évolution des compétences. Lorsqu'on essaie d'expliquer cela aux collectifs représentant les usagers, ils nous répondent qu'ils ne veulent plus chercher à identifier la répartition des responsabilités mais seulement avoir accès à l'eau potable. En tant que président de l'assemblée de la CTM, je suis tributaire de cette organisation et je n'exerce pas cette compétence. C'est

épouvantable. En matière de transports, dix ans ont été nécessaires pour simplifier en créant une autorité unique qui du reste n'a toujours pas résolu les problèmes. Il ne suffit donc pas d'une autorité unique, c'est une condition nécessaire mais pas suffisante.

Je ne suis pas opposé aux regroupements de communes mais elles sont devenues des « quasi-collectivités uniques » avec des choix d'investissements parfois discutables.

Savez-vous qu'à une époque, il avait été envisagé de créer un nouvel échelon, le pays. Si cela avait abouti, la Martinique aurait retrouvé sur son territoire un département, une région, des communes, des communautés d'agglomération et un pays.

**M. Michel Magras, président.** – Je rejoins votre propos une fois de plus. Je ne suis pas convaincu que la loi « NOTRe » qui partait d'un principe de simplification, de mutualisation et d'harmonisation. On devait simplifier le millefeuille, selon la formule consacrée. Avec les métropoles, on a seulement créé une couche supplémentaire dotée de pouvoirs très importants.

**M. Claude Lise.** – Je pense que pour y parvenir, il faut que la France sorte de sa logique jacobine. Il faudrait que ses hauts fonctionnaires - sans vouloir vexer qui que ce soit - fassent des stages prolongés dans les collectivités territoriales. Le conseil général a accueilli durant trois ans un fonctionnaire de la Chambre régionale des comptes qui a admis qu'il n'imaginait pas la complexité des collectivités lorsqu'il jugeait de l'extérieur. Les hauts fonctionnaires doivent comprendre qu'on ne peut pas faire entrer la réalité dans des concepts préétablis mais que ce sont les concepts qui doivent s'adapter aux réalités. C'est de cette manière que l'on crée des usines à gaz. J'avais donné quelques exemples d'usine à gaz au président Philippe Séguin lors d'un passage en Martinique lorsqu'il était président de la Cour des comptes qu'il les a, m'a-t-on dit, cités en réunion.

Je suis donc partisan d'une réorganisation mais en simplifiant et cessons de croire que l'unité de la République impose de calquer les institutions nationales sur un petit territoire.

Mises à part les implantations de la Montagne Pelée et des Pitons du Carbet, la Martinique correspond en surface à l'agglomération de Toulouse, avec une population bien inférieure en nombre. Si une telle surface, avec une population plus importante peut fonctionner en agglomération, *a fortiori* la Martinique devrait être une agglomération. Je ne demande pas de faire de la Martinique une agglomération mais dans une logique de calque des institutions, cela correspond à son dimensionnement. C'est une île, petite, sur laquelle vit un peuple. Les deux sénateurs et bien d'autres considèrent que nous sommes un peuple particulier, avec une histoire particulière, sous un climat particulier, situé géographiquement dans la mer des Caraïbes, on ne peut pas nous appliquer tout ce qui est prévu pour l'Hexagone.

Donc je suis favorable au principe de différenciation réelle.

**M. Michel Magras, président.** – J'ai envie de dire que votre propos montre les limites de l'identité législative telle qu'elle est conçue aujourd'hui, dès lors que l'organisation prévue pour l'Hexagone s'impose en outre-mer même si elle paraît absurde.

Cela nous amène au cadre constitutionnel.

**M. Claude Lise.** – Je suis partisan d'une modification du titre XII de la Constitution. Déjà, en 2003, au moment des débats sur la révision constitutionnelle, j'avais souhaité que les outre-mer ne soient plus placés face à un choix binaire qui là aussi n'est pas adapté à nos réalités. Soit vous êtes dans l'identité législative, mais avec quelques aménagements car une application totale serait absurde – c'est un système qui relève l'oxymore, l'identité adaptée –, soit vous relevez de la spécialité législative.

Mais comme Césaire aimait à dire, la réalité c'est « et/et » et pas « ou bien/ou bien », tout comme Edgard Morin chez qui la complexité relève du « et/et », surtout pour nous dans nos réalités.

Par conséquent, je pense qu'il faudrait un seul article dans la Constitution, peu m'importe son numéro. Cela peut être le 73. Initialement, le général de Gaulle avait imaginé l'article 73 qui était censé donner des possibilités d'adaptations importantes. J'étais à l'époque en terminale et j'avais assisté aux discours de Césaire et de Malraux en Martinique. J'ai encore le numéro du journal « Le Progressiste » paru le lendemain reprenant les deux discours. Alors que Césaire avait dit « non » au référendum de 1958, Malraux annonça un article 73 pour obtenir des adaptations permettant d'aller au-delà des franchises octroyées auparavant à la colonie. Césaire était alors revenu sur sa position en faisant valoir les assurances qui lui avaient été données et appelé à voter « oui ». Césaire avait donc cru à cet engagement mais, malheureusement, le conseil Constitutionnel a toujours fait une interprétation restrictive de la notion d'adaptation. C'est ce qui explique que nous nous sommes retrouvés devant tous ces débats et je pense qu'il faut en sortir.

Si nous avons un article d'adaptation – depuis la LOOM, le conseil Constitutionnel a montré qu'il avait changé d'optique – cela permettrait de varier le curseur entre la spécialité législative et l'identité législative. À l'extrémité de l'identité se trouve la départementalisation, j'ai envie de dire la départementalisation du type de La Réunion, et l'autre extrémité est représentée par la Nouvelle-Calédonie – dans l'antichambre de l'indépendance. Entre ces deux extrêmes, le curseur peut bouger matière par matière. Une collectivité pourrait, par exemple, ne vouloir que le logement sous spécialité législative ou et l'aménagement du territoire, le reste des domaines demeurant régi par l'identité législative.

Reste la question de la consultation des populations qui pourrait être sur la question suivante : « *Voulez-vous que la collectivité gère localement tel ou tel ou domaine ?* » et une fois l'assentiment obtenu, cela se traduirait par une loi organique. Mais il faut que le peuple dise ce qu'il veut. Aujourd'hui, on effraie les populations en leur présentant le passage d'un régime à un autre comme un saut dans l'inconnu. Et lorsqu'on soutient que l'on peut doser le degré d'autonomie, les électeurs ne le croient pas et préfère le maintien dans l'article 73 par crainte. Ils reviennent ensuite vers les élus en disant, certes nous n'avons pas évolué statutairement, mais l'organisation des transports n'est pas satisfaisante, nous souhaitons qu'elle soit adaptée. Lorsque je fais l'addition de toutes les demandes d'adaptation, c'est un statut d'autonomie qui le permettrait. Mais il est difficile pour les élus de le dire. Il faut donc inverser la démarche, en demandant aux électeurs ce qu'ils veulent maîtriser localement, quelles sont les compétences qu'ils veulent confier aux élus locaux. Si vous demandez : voulez-vous que les élus aient davantage de responsabilités dans les domaines du logement, du transport, etc. ? Les gens diront « oui ». Cette consultation doit s'organiser...

Je suis partisan de garder le congrès comme instance démocratique de proposition d'évolution institutionnelle et statutaire. Une fois que le peuple s'est prononcé sur des blocs de compétences en identité et en spécialité - on met de côté tout ce qui est régalien. Si le Gouvernement l'accepte, car on ne peut rien lui imposer, celui se traduit alors dans des lois organiques. Voilà la réforme que je souhaiterais dans la future Constitution.

J'entends en outre des parlementaires évoquer souvent les expérimentations. Je rappelle inlassablement qu'on ne peut pas faire d'expérimentation différenciée car une expérimentation concluante devient un dispositif de droit de commun que tout le monde doit appliquer. Il n'existe pas d'expérimentation réservée aux outre-mer et encore moins à telle ou telle collectivité. Réserver le dispositif issu d'une expérimentation seulement à la Martinique est anticonstitutionnel actuellement. Je pense qu'il est très utile de faire de temps en temps des expérimentations à condition de pouvoir en tirer pour les outre-mer, compte tenu de leurs spécificités, des conclusions pratiques à mettre en œuvre localement. Il faut donc ce que j'appelle des possibilités d'expérimentations différenciées.

Voilà ce que seraient mes demandes dans le cadre d'une évolution de la Constitution.

**M. Michel Magras, président.** - Ne faut-il pas contourner la numérotation des articles qui est dans un sens un facteur bloquant ? Une révision de la Constitution qui conserverait un article 73 pour les outre-mer entraînerait une opposition des collectivités relevant de l'article 74 et inversement on conservait un article 74. Je ne sais pas quel numéro il faudra lui attribuer.

**M. Claude Lise.** – Je voulais rappeler que la conception originelle de l'article 73 était censée permettre une large adaptation. Mais je ne sacralise pas du tout un numéro. Les deux numéros sont aujourd'hui trop connotés, il faudrait pouvoir choisir une autre numérotation. L'essentiel est d'avoir un dispositif pour les outre-mer. La Nouvelle-Calédonie doit bien entendu rester dans son titre à part. C'est une évolution qui est susceptible d'aller jusqu'à l'indépendance, c'est un choix et je ne souhaite pas que les outre-mer se retrouvent dans un titre XIII. Je pense qu'on peut les maintenir dans le titre XII mais il vaut mieux choisir un article. Il y a bien des numéros de la Constitution qui ont été supprimés. Je suis partisan d'un article ouvrant droit à adaptation outre-mer depuis le statut de La Réunion jusqu'à celui de la Polynésie française. Voilà l'éventail.

**M. Michel Magras, président.** – Pour prolonger, lorsque je parle des outre-mer, en réalité, il s'agit des départements-régions de Guadeloupe et de La Réunion, des collectivités territoriales de la Guyane et de la Martinique, de Wallis-et-Futuna sous administration directe de l'État, de Mayotte qui est une collectivité départementale, de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy et Saint-Martin qui sont des COM dotées de l'autonomie et de la Nouvelle-Calédonie régie par le titre XIII de la Constitution. Le terme regroupe donc une multitude de réalités statutaires. Ne pourrait-on pas trouver une terminologie plus claire ? Ne pourrait-on pas regrouper tous les outre-mer – sauf la Nouvelle-Calédonie – sous le terme « collectivités d'outre-mer » ?

**M. Claude Lise.** – Je suis tout à fait de votre avis pour un regroupement sous le terme « collectivités d'outre-mer », chacune dotée d'une loi organique qui définit la part des domaines de compétences régis par l'identité législative et des domaines régis par la spécialité législative.

Et c'est évolutif, c'est-à-dire qu'une collectivité, qui n'aura souhaité que deux domaines relevant de la spécialité législative, peut souhaiter dans vingt ans, lors d'un congrès, un ou plusieurs autres domaines. Je pense que l'évolution devrait toujours se faire par le biais d'un congrès avec consultation de la population, non sur un choix binaire entre deux articles auquel la population ne comprend pas grand-chose mais toujours sur quelque chose de concret que le Parlement traduit par la suite en une loi organique. De ce fait, on n'empiète pas sur les pouvoirs du Parlement et on respecte les aspirations du peuple.

**M. Michel Magras, président.** – La Constitution prévoit déjà une consultation de la population en cas de changement de statut. Je suis heureux que vous ayez ainsi précisé votre position sur la consultation de la population sur les blocs de compétences. Mme Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental m'a indiqué son souhait d'une consultation sur le projet de loi organique lui-même. Je pense qu'une telle démarche serait trop complexe.

**M. Claude Lise.** – À l'époque de la révision de 2003, les juristes avaient indiqué que cela n'était pas possible. On entre dans une réforme plus profonde de la Constitution qui déposséderait le Parlement d'une partie de ses prérogatives. Le peuple ne peut pas entrer dans des débats juridiques très détaillés, par contre il sait très bien ce qu'il veut. Si on interroge les Martiniquais : « *Voulez-vous la responsabilité pour concevoir les opérations logements, le type de logement, les normes à appliquer, etc. ?* », ils répondront par l'affirmative à une majorité écrasante. À mon avis, une consultation sur la loi organique complique les choses et c'est le plus sûr moyen de se faire retoquer.

**M. Michel Magras, président.** – La loi organique de Saint-Barthélemy prévoit les modalités de la consultation du conseil territorial sur les projets de lois, d'ordonnances, de décrets et d'accords internationaux intéressant la collectivité. Mais depuis 2007, nous n'avons jamais été consultés autrement que dans l'urgence. Et lorsque nous renvoyons nos avis, il arrive que l'examen du texte ait déjà débuté dans une des deux assemblées.

**M. Claude Lise.** – Cela a toujours été comme cela. Dans la loi d'orientation, j'avais du reste obtenu des dispositions de consultation en matière de coopération régionale. Mais souvent nos collègues de l'époque, ne mesurant pas la portée de ces avancées, les ont minimisées, ce qui a facilité leur non-application par les gouvernements successifs. Pour autant, lorsqu'on lit la loi, les collectivités relevant l'article 73 de la Constitution doivent être consultées sur les accords avec les pays de nos bassins géographiques respectifs. Nous devrions être associés à la discussion des accords en question. La LOOM a également ouvert, à mon initiative, la possibilité de siéger au sein des organisations régionales. Je regrette que dans la navette cette faculté n'ait été réservée qu'aux régions à la suite d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale. Or le département développait à l'époque de nombreux projets de coopération. « Comment peut-on concevoir que deux personnes puissent s'asseoir dans un même fauteuil ? », voilà le type d'arguments spécieux qui avaient été avancés pour justifier cette restriction. Il y avait suffisamment de sièges de représentants au sein des organisations régionales pour qu'y coexistent le département et la région dans des commissions différentes. Il ne s'agissait pas de présider des instances telles que l'Association des États de la Caraïbe (AEC), la Communauté caribéenne (CARICOM) ou le Forum caribéen des États de l'Afrique, la Caraïbe et du Pacifique (CARIFORUM). Cela montre bien que de temps en temps nous nous privons nous-mêmes de certaines possibilités pour le plus grand plaisir de l'État.

Nous sommes face à un État jacobin qui ne demande pas mieux devant nos divisions que ne pas appliquer ces dispositions. Des dispositifs intéressants existent, encore faudrait-il que nous nous battions pour qu'ils soient appliqués, car l'État ne les appliquera pas pour nous. J'ai voulu

illustrer par cet exemple le fait que si les textes sont indispensables, cela ne suffit pas, il faut les faire vivre. Je ne crois pas que tout ce que nous pourrions obtenir comme avancées dans la décentralisation, voire dans l'autonomie, nous placera face à des interlocuteurs qui nous faciliteront les choses. Ce sera toujours un combat pour obtenir des avancées. Seulement, lorsque des textes ont été adoptés, il est possible de se fonder dessus pour mener ce combat.

**M. Michel Magras, président.** – Je suis conscient de l'apport du rapport Lise-Tamaya et du travail accompli. Je crois pouvoir dire que la LOOM est objectivement la mère de toutes les lois outre-mer depuis vingt ans. En matière institutionnelle et statutaire, elle a constitué, après les délibérations du conseil général de la Guadeloupe, le deuxième grand pas qui a amené Saint-Barthélemy à son statut actuel.

**Mme Catherine Conconne.** – Je vous remercie de cette audition qui nous permet d'aller au fond des sujets. Je partage l'essentiel de ce qui a été dit.

J'ai aujourd'hui une petite vingtaine d'années de pratique politique, à la mairie, au conseil général et au conseil régional. Aujourd'hui sénatrice, j'appréhende de nombreuses questions beaucoup mieux qu'il y a trois ou cinq ans. Je partage totalement l'avis du président Lise sur le texte de 2011. En tant que parlementaire, forte de ce que j'apprends au quotidien en matière de construction législative et en tant que praticienne également, dès 2016, je dénonçais déjà un certain nombre d'errements. J'ai symboliquement boycotté les commissions parce que je n'y trouvais aucun sens, tant elles fonctionnaient à l'opposé de ce qui avait été prévu. J'ai organisé un an après, en 2017, une conférence autour du professeur Daniel Justin qui a réuni trois cent cinquante personnes. Le texte de 2011 est un texte bâclé, mal rédigé et on a fait un bond en arrière immense en matière de démocratie. Les plénières de la CTM sont en réalité l'occasion pour moi d'apprendre sur ce qui ne devrait plus exister. Depuis une semaine, j'ai réimprimé la loi de 2011 que je ré-analyse. Nous avons à tout le moins pu observer les errements du texte, à toute chose malheur est bon.

Pour votre information, Maurice Antiste et moi avons décidé de mener un travail d'enquête, d'auditions, pour tenter d'amener à une réforme de cette loi. Nous avons auditionné le président Lise et un professeur de droit public qui accepte de travailler avec nous et avait travaillé sur la loi de 2011. Le présent entretien est une pierre supplémentaire apportée à l'édifice de cette refondation, via les travaux de la délégation.

J'aurai deux recommandations. Je partage quasiment tous vos propos, s'agissant des compétences, du problème de l'environnement, des lois sur l'eau qui sont aujourd'hui mises en œuvre par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) qui demande des dossiers et des autorisations à n'en plus finir. Pour un captage ou un tuyau à passer. Il faut des enquêtes interminables conduites par des

fonctionnaires qui ne restent dans le territoire que deux ans, ce qui oblige à recommencer à leur exposer la situation locale ! Récemment, j'ai dû recevoir un écologiste de la première heure, un des pionniers de l'aquaculture qui élève des écrevisses en bassin à la suite de la visite d'un fonctionnaire de la DEAL venu lui indiquer que l'espèce qu'il élève est invasive – alors qu'il fait de l'élevage en bassin ! Les normes sont imposées. Je suis d'accord pour des transferts de compétences. Nous devrions pouvoir gérer localement la ligne budgétaire unique (LBU), la répartition et définir le type de logements. Il y a des avancées mais elles sont insuffisantes. Il faut réfléchir par blocs de compétences, pas un petit bout de ceci ou de cela, il faut l'ensemble du bloc afin que l'on puisse de manière transversale voyager au milieu de ces politiques publiques et pouvoir actionner les leviers pertinents.

Je souhaite préciser que toute évolution, toute réforme, doit veiller à l'égalité des droits. Que l'on ne nous dise pas que nous sommes Français, que les outre-mer participent à la biodiversité française, à la position géopolitique de la France, etc., alors que nous sommes dans le même temps dans l'obligation de réclamer l'application de certains dispositifs. L'égalité des droits doit être toujours préservée. Toute notre histoire est maculée de l'absence d'égalité des droits. Il faut donc toujours que l'égalité des droits soit garantie.

Concernant la démocratie, nous devons cesser de balayer la poussière sous le tapis. Nos urnes sont de plus en plus désertées, la défiance envers la classe politique est réelle. Aux dernières élections municipales – le Covid-19 n'explique pas tout – nous avons enregistré le plus faible taux de participation des outre-mer. Tous les jours, je rencontre des gens qui me disent qu'ils ne vont plus voter. Et lorsque je les écoute, il m'arrive de les comprendre, de comprendre ce fossé qui a été installé entre le politique aux commandes d'un certain nombre de compétences et d'éléments de gouvernance quotidienne et le citoyen. On n'arrive même plus à rendre le service public. Je prépare un document que j'ai intitulé : « Et si le service allait au public ? ». Le service public ne parvient plus à avoir des horaires qui permettent de satisfaire la population. À Paris, il est possible d'obtenir un rendez-vous à 20 heures pour l'établissement d'un passeport par exemple. En Martinique, il faut systématiquement s'absenter de son travail. C'est le citoyen qui doit s'adapter au service public et pas le contraire. La défiance du politique s'est institutionnalisée et ça ira de mal en pis. L'abstention sera toujours et de plus en plus la grande gagnante des élections, tout comme le vote blanc. Dès lors, tout ce qui peut apporter de la démocratie participative est à promouvoir – les conseils de quartier sont en effet un échec – en permettant davantage de consultations citoyennes et la multiplication des référendums locaux sur des questions qui relèvent du quotidien. Il faut que l'on puisse avoir des budgets participatifs. Il faut ré-impliquer le citoyen dans la vie du citoyen. Sinon, nous nous dirigerons vers des élections avec des taux de participation s'établissant à 20 ou 25 %. C'est déjà le cas aux élections législatives dont le taux de participation est aux alentours de 27 %.

Nous parviendrons aussi à une forme de violence envers les maires dont il existe déjà quelques cas dans l'Hexagone. La situation de l'eau est caricaturale. Des gens ont été privés d'eau parfois durant deux mois dans un pays qui en regorge. La montagne Pelée nous fournit de l'eau et une biodiversité extraordinaire !

Je vous remercie donc de nouveau de cet entretien qui nous conforte dans le travail que nous avons commencé et pour ce dossier de la différenciation territoriale qui est important et qui fait notre quotidien.

**M. Michel Magras, président.** – Je passe la parole à Maurice Antiste.

**M. Maurice Antiste.** – Je souhaiterais remercier le président Claude Lise et lui indiquer que je ne suis pas surpris de ses propos. J'y souscris évidemment.

Cet échange m'offre l'occasion d'ouvrir une réflexion globale. Certains termes sont galvaudés et je partage l'idée que certains d'entre eux ne signifient plus rien. Nous sommes perdus dans une espèce de nouveau glossaire dont les termes n'ont plus de sens. Il faudra les clarifier. Je m'aperçois que l'expérience de la CTM est un grand mal qui nous offre l'opportunité d'observer ce qu'il faut éviter. En cela, je pense que c'est une bonne chose. Jusque-là, nous nous situons sur un plan théorique, y compris terminologique. Nous pourrions nous appuyer sur l'expérience concrète.

S'agissant des représentants de l'État, j'ai eu l'occasion de dire au Sénat qu'il est nécessaire qu'ils disposent d'une formation préalablement à leur prise de poste. Ils arrivent en effet avec une conception de l'action administrative qui crée des frustrations terribles.

En conclusion, je veux dire que nous avons voulu faire plaisir à nos rêves. Aujourd'hui, forts de la détermination du président Lise et d'autres, je pense que le temps est venu de tout remettre à plat. J'y mettrai tout mon poids, et je rappelle que dès la campagne sénatoriale de 2017, nous disions qu'il fallait revoir cela parce que cette expérience nous éloigne des vrais décideurs qui devraient être le peuple. Donc place à autre chose.

**M. Michel Magras, président.** – Comme toujours, votre propos est empreint de sagesse et d'optimisme qui peut guider les plus jeunes. Vos remarques sur la relation entre les représentants de l'État et les élus est d'actualité et s'est illustrée durant la crise sanitaire. Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie m'ont indiqué l'avoir gérée en parfaite concertation avec le Haut-commissaire, il y a des progrès à faire en ce sens dans d'autres territoires. Je plaide par ailleurs pour la création d'une formation d'excellence sur les outre-mer afin qu'ils entrent dans la formation des hauts-fonctionnaires afin de créer une véritable culture des outre-mer au sommet de l'État.

**M. Claude Lise.** - Je veux vous remercier pour cet échange. Nous sommes d'accord sur l'essentiel. J'espère que vous parviendrez à faire bouger les choses au niveau du Gouvernement. Il ne doit pas s'arrêter à des mots qui frappent, comme différenciation, mais les faire dans la réalité. Il y a en outre des urgences. La première à mes yeux est d'abord de réformer même *a minima* la loi afin que nous puissions terminer les derniers mois du mandat dans des conditions acceptables et que l'on aborde la future CTM dans de meilleures conditions.

Il y aura ensuite une réforme qui demandera plus de temps, - après notamment la révision constitutionnelle et la mise en œuvre d'un congrès, pour que la Martinique - puisse déterminer le pourcentage de spécialité législative et celui de l'identité législative, étant entendu que tous ici nous sommes d'accord pour demeurer citoyens de la République. La spécialité législative ne doit en aucun cas remettre en cause l'égalité des droits. Nous n'imaginons pas sortir du titre XII de la Constitution.

**M. Michel Magras, président.** - Le président Gérard Larcher a une fibre outre-mer et conçoit réellement le Sénat comme l'assemblée des territoires. Dans sa démarche de création d'un groupe de travail sur la décentralisation, il se positionne par anticipation de la réforme de la décentralisation à venir.

Je rendrai compte aussi fidèlement que possible du contenu de nos échanges et ferai des propositions dont l'objectif est de créer les conditions pour que chaque territoire puisse se diriger vers le projet qui correspond le mieux à ses réalités locales.

*e) Entretien de M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de la Martinique*

### **Mercredi 10 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, je vous remercie d’avoir accepté cet échange que j’ai sollicité pour me permettre de restituer l’état des volontés des territoires d’outre-mer en ce qui concerne leur organisation et leur libre administration locale. Je suis bien conscient que vous avez dégagé un temps précieux, je vous en remercie du fond du cœur.

Le président du Sénat, M. Gérard Larcher, a initié un groupe de travail sur la décentralisation avec pour ambition -je reprends ses termes - « de repenser en profondeur l’organisation des pouvoirs locaux » et de formuler des propositions en ce sens. Ce groupe est très large puisqu’il comprend le président de la délégation aux collectivités territoriales, co-rapporteur avec le président de la commission des lois, les présidents de tous les groupes, et moi-même en qualité de président de la délégation aux outre-mer.

Il m’a fait l’honneur de me charger du volet outre-mer et c’est dans cette optique que j’ai souhaité entendre chacun des exécutifs des grandes assemblées territoriales afin de restituer aussi fidèlement que possible les orientations reflétant la diversité des visions institutionnelles. Initialement, vous vous en souvenez, j’avais pris l’initiative d’une réunion à Paris en collaboration avec l’association des juristes d’outre-mer mais la crise sanitaire en a décidé autrement. Je me limite donc à entendre l’ensemble des collectivités par visioconférence, ce qui se passe très bien. J’ai d’ores et déjà auditionné l’ensemble des collectivités du Pacifique, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. J’ai également auditionné la Guyane et les deux assemblées de la Guadeloupe. Aujourd’hui, outre vous-même, j’entendrai les représentants du conseil régional de La Réunion et le président de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ma conviction est que l’outre-mer est à la fois un laboratoire et la démonstration de la capacité de la République à faire preuve de créativité institutionnelle sans pour autant que son intégrité ne soit atteinte. C’est pourquoi j’avais dégagé la nécessité de penser la différenciation autour d’un triptyque unité/différenciation/participation. Je crois qu’il est grand temps que chaque territoire ultramarin trouve l’organisation qui lui ressemble et qui, sans être une panacée, constitue un levier de développement, grâce à la définition et au déploiement de politiques publiques en concordance avec les réalités locales.

Après ces quelques mots d'introduction, je vous propose que nous suivions la trame de questions divisées en quatre points que je vous ai adressée. Bien que sachant que la Martinique ayant déjà fait des choix plus « avancés » que ceux de la Guadeloupe ou La Réunion, peut-être aurez-vous des points et des problématiques à soulever et à mettre en exergue à cet égard.

**M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil exécutif de la collectivité de Martinique.** - Je vous remercie, Monsieur le président. Je crois que nous sommes déjà entrés dans le vif du sujet et je pense que vous connaissez mes positions - qui ne datent pas d'aujourd'hui.

D'une manière générale, la recentralisation n'est pour moi pas envisageable dans quelque domaine que ce soit. Je m'inscris donc contre la tendance actuelle du Gouvernement à recentraliser. Nous sommes en effet des laboratoires, qui avons avancé sur le chemin de la décentralisation, et nous devons y rester. Il faut plutôt permettre des adaptations appropriées à chaque territoire.

En dépit de nos excellentes relations avec la Guadeloupe, la Polynésie française, La Réunion et toutes les autres collectivités d'outre-mer, nous ne pouvons pas dire que nos réalités sont identiques. Le souhait de la Martinique peut ne pas correspondre à celui de la Guadeloupe, idem pour la Guyane, etc. J'insiste sur la nécessité d'une adaptation appropriée à nos situations et laissée à notre choix.

Je tiens à rappeler que le champ de décision des préfets me semble trop large à certains égards. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de m'en ouvrir au Président de la République et au préfet de la Martinique lui-même. Les préfets sont nommés, alors que le président du conseil exécutif de la collectivité a été élu. Je considère dès lors que la démocratie est ce qui nous sépare en dépit de tout le respect que j'ai pour les préfets. Je plaide donc pour un travail en harmonie avec la collectivité afin de susciter l'adhésion. Or il m'est arrivé d'avoir à déplorer que ce ne soit pas toujours le cas. Je suis favorable à ce que les décisions soient prises avec davantage de concertation entre les services déconcentrés et l'assemblée territoriale qui doivent travailler « main dans la main » au service du territoire.

Les outre-mer contribuent au rayonnement de la France, il est temps de les voir comme un apport essentiel et pas seulement comme un coût. Cela fera, j'en suis convaincu, de la France un État plus fort, au niveau international.

Une autre de mes convictions est que l'élection confère la légitimité pour adapter la législation chemin faisant. En revanche, aucune modification de portée institutionnelle ou statutaire ne peut avoir lieu sans consultation de la population et l'évolution pour chaque collectivité doit être « à la carte ».

La fusion des articles 73 et 74 est une proposition que je partage, car elle peut être une solution pour approfondir les compétences locales. Ce serait de plus une mesure de simplification permettant à chaque territoire de décider d'aller plus avant dans son évolution statutaire s'il le souhaite. L'enjeu est celui de l'adaptation et non de la dilution.

L'organisation spécifique dont nous disposons doit être améliorée pour permettre au territoire d'avancer davantage vers son développement. Prenons l'exemple de l'octroi de mer qui subit actuellement des assauts débridés. Il s'agit d'un dispositif historique qui remonte à Mathusalem tant il est en vigueur depuis longtemps ! Ce droit d'octroi de mer avait initialement été instauré pour protéger les intérêts de l'État. Il a par la suite évolué pour devenir à la fois une ressource pour les collectivités et un mécanisme de développement endogène. Remettre en cause cette taxe s'apparenterait à un coup mortel.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie de cette présentation et de votre franchise, je connais vos engagements pour la Martinique et soyez assuré que je les respecte.

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Permettez-moi d'ajouter que je suis résolument favorable au régionalisme caribéen, c'est un plus pour nous tous.

Comme vous le savez, il n'existe plus de département en Martinique. Avant la mise en place de la collectivité de Martinique, j'étais allé rencontrer plusieurs départements ultramarins en vue d'une démarche commune.

Notre statut permet d'apporter un nouveau regard sur la France, et pour la France.

**M. Michel Magras, président.** – Revenons si vous le voulez bien à la déconcentration. En effet, au cours des auditions, les présidents des gouvernements de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française se sont dits satisfaits de la coordination de la gestion de la crise sanitaire avec le représentant de l'État dans leurs territoires respectifs. En Nouvelle-Calédonie, des arrêtés conjoints ont été pris. Mais dans les autres territoires, la relation avec les services de l'État nous est présentée comme variant selon la personnalité du préfet. Pensez-vous que cette relation est en phase avec l'organisation institutionnelle choisie par la Martinique ? La répartition des compétences entre la collectivité et l'État est-elle adaptée ? Souhaiteriez-vous récupérer des compétences actuellement exercées par l'État ou, au contraire, en recentraliser certaines ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Les préfets doivent être davantage à l'écoute ; leur rôle n'est pas d'imposer des décisions, sauf cas de force majeure !

En un mot comme en mille, tout ce qui peut permettre d'aller vers une amélioration du fonctionnement des institutions territoriales doit être mis en œuvre.

**M. Michel Magras, président.** – Les lois et les règlements vous semblent-ils suffisamment adaptés en général et compte tenu de la nouvelle organisation de la Martinique en particulier ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – L'adaptation permanente doit être la règle, le consensus également.

**M. Michel Magras, président.** – La procédure d'habilitation est-elle utilisée et prévoyez-vous d'y avoir recours en vue de disposer de davantage de moyens d'action ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Les compétences doivent être transférées avec les moyens d'agir. Par principe, je suis favorable à tout accroissement de ces compétences mais je m'oppose à ce que nous soyons « dépossédés » de celles dont nous disposons déjà.

**M. Michel Magras, président.** – La procédure d'habilitation prévue aujourd'hui vous satisfait-elle ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Cette procédure me semble « incompréhensible », elle ne va pas dans le sens de ce que je souhaite. Il s'agit d'un habillage.

**M. Michel Magras, président.** – Vous vous prononcez donc en faveur de transferts de compétences pleines et entières.

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – C'est l'évidence même.

**M. Michel Magras, président.** – Avez-vous listé les domaines dans lesquels ces transferts sont souhaitables ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Ce serait par exemple la santé car la collectivité dépense des sommes conséquentes en ce domaine.

La demande de recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) a été approuvée en plénière du conseil territorial. C'est une dépense qui n'est pas totalement compensée par l'État. De plus, je n'ai jamais été favorable aux contrats aidés. À la limite, c'est un leurre coûteux pour les collectivités.

**M. Michel Magras, président.** – De nombreuses collectivités se plaignent de la compensation imparfaite du RSA par l'État et ce n'est pas nouveau.

Abordons si vous le voulez bien la démocratie participative locale. Dans le cadre d'un changement important pour la Martinique tel que l'acquisition d'une compétence, concevez-vous qu'il doive passer par une consultation locale ou être portés par les élus locaux ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Chaque changement d'envergure doit être précédé d'une consultation populaire.

**M. Michel Magras, président.** – Une réflexion est-elle en cours pour la définition d'un projet de différenciation territoriale pour la Martinique ? Ou la détermination de domaines dans lesquels l'adaptation par la collectivité est souhaitable et souhaitée ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – En matière sanitaire, fiscale, alimentaire ou encore énergétique, nous avons fait plusieurs propositions mais elles n’ont pas abouti dans le cadre actuel.

Par exemple, dans le cadre du plan d’aménagement et de développement durable de la Martinique, le PADMA, nous avons demandé à l’État l’autorisation d’utilisation des eaux qui vont de Bellefontaine au carbet Saint-Pierre. Leur profondeur et leur gradient géothermique nous permettait en effet de doter la Martinique d’électricité permanente. Elle aurait déjà pu être indépendante à ce niveau. Mais l’installation qui préfigurait ce projet n’a pas été homologuée.

La problématique de la décision est donc centrale si l’on veut mettre en œuvre des projets adaptés à notre réalité.

**M. Michel Magras, président.** – Pensez-vous que la Constitution permette en l’état de mettre en œuvre le projet le plus à même de répondre à toutes les préoccupations de la Martinique en matière d’adaptation ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Je pense que la Constitution doit s’adapter aux aspirations des collectivités ultramarines. La coexistence des articles 73 et 74 est source de confusion. Or l’article 74 englobe le 73 - puisqu’un statut régi par les régimes de l’identité et de la spécialité législative est possible. Partant de ce raisonnement, une « suppression » de l’article 73 est même envisageable.

Ma conviction est que les statuts relevant de l’article 74 devraient être généralisés aux outre-mer qui par ce biais disposeraient de davantage de possibilités d’agir concrètement et valablement. Parfois, alors même que nous payons, nos décisions ne sont pas appliquées. Et qui en pâtit ?

Je précise que je ne suis pas dans une attitude de défiance à l’égard de l’État mais ce manque de réalisme est dommageable.

L’octroi de mer est à cet égard une erreur monumentale en donnant à certains territoires des taux différenciés d’octroi de mer qui ont induit une concurrence entre territoires.

**M. Michel Magras, président.** – Selon vous, l’article 74 de la Constitution devrait être le seul à être conserver. Que pensez-vous d’une réunion des articles et de la généralisation de l’appellation « collectivité territoriale » à l’ensemble des outre-mer ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Je souscris à cette démarche d’harmonisation et de simplification dès lors qu’elle va dans le sens d’une différenciation et d’une adaptation. Par conviction, je pense que les aspirations doivent pouvoir s’exprimer, à condition bien sûr que la population soit consultée.

**M. Michel Magras, président.** – Il m’importe de savoir si l’évolution institutionnelle de la Martinique est satisfaisante ou si des améliorations doivent être apportées. Je suis pour ma part persuadé de la nécessité de simplifier l’écriture de la place des outre-mer dans la Constitution au sein d’un article unique, en les unifiant sous le terme de « collectivités d’outre-mer », chacun disposant d’une loi organique traduisant le projet approuvé par la population locale. Il s’agirait de statuts dont l’évolution serait bien conditionnée à l’assentiment de la population. Ni la Polynésie, ni Saint-Barthélemy ne souhaitent du reste revenir en arrière. Pensez-vous que la population de la Martinique veuille aller vers une évolution statutaire ?

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Je suis tout à fait favorable à une réforme de la Constitution pour qu’elle s’adapte à nos besoins. La cohabitation des articles 73 et 74 n’a pas de sens à mon avis. Et je note qu’aucune des collectivités qui relèvent de l’article 74 ne le regrette. La condition non négociable est la consultation des populations en cas d’évolution. La démocratie doit être intouchable !

**M. Michel Magras, président.** – Nous arrivons au terme de notre audition, j’ai été très heureux de cet échange et je vous en remercie.

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Je vous transmettrai les éléments que j’avais fait parvenir au Gouvernement.

**M. Michel Magras, président.** – Je tiendrai naturellement compte de toutes les informations que vous voudrez bien me transmettre et vous remercie de nouveau. Je souhaite rendre compte le plus fidèlement de nos échanges.

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – C’est une vraie question qui se pose. Nous sommes d’accord sur l’essentiel, les spécificités des collectivités doivent être préservées.

**M. Michel Magras, président.** – Je partage totalement votre position. Nous devons sortir de la logique binaire dans laquelle nous sommes enfermés. On a tendance à classer selon cette même logique, soit on est dans le 74 et donc la spécialité ou le 73 et l’identité, soit on est au paradis, soit on est en enfer. On ne raisonne que sur ce mode binaire et je souhaite qu’on aille vers une logique de subsidiarité.

**M. Alfred Marie-Jeanne.** – Il faut que nous ayons, je le répète, des statuts adaptés à chaque territoire. Ces statuts doivent être évolutifs. La Guyane est un territoire grand comme le Portugal ! Les outre-mer sont une chance pour la France qui est une puissance grâce à nous.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie de cet entretien.

*f) Entretien avec MM. Jean-Paul Virapoullé, ancien sénateur, conseiller régional de La Réunion et Jack Gauthier, conseiller régional de La Réunion*

### **Vendredi 12 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, cher Monsieur Virapoullé. Le président du Sénat, Gérard Larcher, a initié un groupe de travail sur la décentralisation. Il a pour ambition de repenser en profondeur l'organisation des pouvoirs locaux et formuler des propositions dans ce sens.

Des propositions doivent être faites pour donner les moyens d'action aux collectivités qui seront les chevilles ouvrières au cours des prochains mois de la reconstruction économique et sociale. En ma qualité de président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, Gérard Larcher m'a fait l'honneur de me charger d'élaborer les propositions du volet outre-mer du groupe de travail et c'est dans ce cadre que j'ai souhaité auditionner chacun des exécutifs et des présidents des assemblées territoriales ultramarines. Je m'attacherai à restituer aussi fidèlement que possible la diversité des visions institutionnelles ultramarines.

Cher Jean-Paul Virapoullé, je vous remercie d'avoir accepté, ainsi que, Monsieur Jack Gauthier, conseiller régional, en charge de l'application de la loi et du renforcement des liens outre-mer, cet échange qui doit m'aider à faire état des volontés des territoires d'outre-mer en ce qui concerne leur organisation propre et les modalités de leur libre administration locale.

Je suis conscient que vous me consacrer un temps précieux et j'espère pouvoir dégager de nos échanges les grands axes autour desquels pourront se construire chaque projet afin de concrétiser chacune des volontés locales. J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de la contribution écrite que M. Didier Robert, président du conseil régional de La Réunion, a bien voulu m'adresser et je l'en remercie. Je suis heureux que cette audition puisse nous permettre d'aller plus loin et d'avoir votre vision de la décentralisation pour La Réunion.

Ma conviction personnelle et profonde est que les outre-mer sont à la fois un laboratoire et un témoin de la capacité de la République à faire preuve de créativité institutionnelle, sans pour autant que son indivisibilité soit atteinte.

Je crois qu'il est grand temps que chaque territoire ultramarin trouve l'organisation qui lui ressemble, ce qui, sans être une panacée, constitue un levier de développement grâce à la définition et au déploiement des politiques publiques en concordance avec les réalités locales que cela permettrait.

Dans chaque territoire, j'ai souhaité associer mes collègues sénateurs et je remercie notre collègue Nassimah Dindar d'être avec nous.

Sur le plan méthodologique, je vous ai fait parvenir une trame de questions articulée autour de trois axes que sont la décentralisation, la différenciation et la déconcentration. Un quatrième point porte sur une éventuelle révision constitutionnelle. Je propose que nous suivions ce canevas.

**M. Jean-Paul Virapoullé, ancien sénateur, conseiller régional de La Réunion.** – Jack Gauthier, conseiller régional, responsable de ce dossier, et moi-même tâcherons de refléter fidèlement la pensée, majoritaire, non unanime, de cette grande maison qu'est La Réunion.

Je suis heureux que ce dossier vous ait été confié par le président Larcher. J'ai travaillé onze ans au Sénat et je connais, Monsieur le président, votre volonté de refléter la réalité que nous partageons ensemble.

L'expérience de la vie politique et la connaissance des dossiers permettront d'arriver à une synthèse qui donne satisfaction à la population.

Le Président de la République aurait dû conduire cette réforme en début du mandat. Je suis maire depuis quarante-deux ans ; j'ai diligenté toutes les grandes réformes que je souhaitais au niveau local dans les six premiers mois. Passé un certain temps, l'audience, la crédibilité et la force de frappe de l'élu s'atténuent.

Cette réforme doit être accomplie, nous définirons son périmètre et son contenu, mais il aurait été préférable de la conduire dans le souffle du suffrage universel et de la légitimité naissante plutôt que sur la fin du mandat. Cela ne manquera pas de susciter des rancœurs, des oppositions partisans, des querelles pré-électorales aux élections présidentielles. J'espère que cette réforme que nous souhaitons échappera aux discussions politiques précédant habituellement les présidentielles.

Je cède la parole à Jack Gauthier pour évoquer le projet de loi 3D : décentralisation, différenciation, déconcentration.

**M. Jack Gauthier, conseiller régional de La Réunion.** – Monsieur le président, avant d'être conseiller régional, j'étais procureur de la République en Nouvelle-Calédonie et procureur général à Tahiti. Je peux donc faire l'étude comparative des articles 73 et 74 de la Constitution.

Notre territoire s'étend sur 2 580 km<sup>2</sup>, compte 850 000 habitants avec une trajectoire vers le million d'habitants. Nous ne sommes ni comme la Nouvelle-Calédonie, qui détient des ressources naturelles, ni comme Tahiti qui possède une richesse maritime importante. Nous détenons, nous aussi, quelques richesses comme l'eau profonde ou les nodules polymétalliques ; mais hormis la canne et un certain nombre de cultures vivrières, nous possédons peu de ressources.

Depuis 1962, nous sommes attachés au combat de l'identité législative. Elle est liée à l'organisation administrative qui en découle et nous permet d'avoir les mêmes droits que nos compatriotes hexagonaux, notamment en matières d'allocations familiales : un milliard d'euros est transféré à la CNAF, qui nous redistribue 2,3 milliards. Vous voyez que sur tous ces points, nous avons un souci. Les mesures, quelles que soient les orientations prises, ne doivent pas aboutir à un appauvrissement de la population.

Nous sommes aussi pour la promotion par la formation, notre CHU est un atout important. En 1984, dans l'océan Indien, la première opération de transplantation cardiaque a eu lieu au Cap. Actuellement, les Sud-Africains viennent faire leurs transplantations à La Réunion. Nous sommes sur la bonne voie, mais nous souhaitons que cette trajectoire soit plus verte, plus intelligente et plus sûre. Les réformes potentielles doivent tenir compte des grands équilibres et du souci de protéger les populations.

M. Jean-Paul Virapoullé. – Cela m'amène à proclamer qu'à travers l'identité législative, nous bénéficions du principe d'égalité des droits et de la sécurité juridique. Cela ne signifie pas « assimilation législative » puisque dans l'article 73, y compris pour La Réunion, les lois sont adaptées au contexte.

Le président Larcher et vous-même connaissez bien le dossier de la décentralisation. En France, la complexité législative et administrative coûte 11 % de PIB à notre pays. La complexité et l'empilement des textes (circulaires, lois, décrets), souvent inutiles, auxquels viennent s'ajouter 800 000 normes européennes et 300 000 normes françaises sont un véritable problème. La délégation sénatoriale a produit un rapport sur les normes et nous avons nourri l'espoir qu'il aboutisse à une loi.

Le premier chapitre de la décentralisation devrait être une loi pour les outre-mer qui prendrait en compte leur diversité. Tout le monde s'accordera sur la loi pour aboutir à une simplification législative et administrative. Le vrai pouvoir est la simplification. Nous avons de l'argent, une vision, une envie de travailler, mais nous sommes bloqués. Si un fonctionnaire part en congés, un dossier reste six mois sur la table. Si un fonctionnaire n'est pas d'accord avec un projet, il en retarde au maximum l'instruction. La décentralisation doit commencer par la simplification, en métropole comme en outre-mer. Je suis sûr que votre capacité de persuasion nous permettra de réussir ensemble. Avec notre équipe, nous rédigeons une loi de simplification administrative qui donnera de l'oxygène dans tous les domaines souhaités.

L'économie moderne repose sur plusieurs piliers : l'innovation, la réactivité et l'adéquation avec le marché. Nous possédons tous ces éléments. Concernant La Réunion, notre première demande concerne la simplification administrative qui fera respirer la décentralisation, asphyxiée par la masse des lois et des normes.

Quels seront les chapitres de cette loi ? Le premier concerne les circulaires non adaptées à nos territoires situés dans l'hémisphère sud. La loi procède à leur suppression ou leur adaptation. Nous devons aussi transposer dans la loi les propositions du rapport sénatorial sur les normes. La seule simplification législative, administrative et l'application du rapport sur les normes auraient un impact de 3 % ou 4 % sur le PIB !

Quelles compétences supplémentaires souhaitons-nous de l'État ? En fait, il ne s'agit pas d'une question de compétences, mais d'application de ces dernières. Vous n'avez pas ce problème à Saint-Barthélemy du fait de son autonomie ; à l'inverse, ici nous subissons un contrôle a posteriori. Je suis pour une suppression de la Chambre régionale des comptes, coûteuse et inutile. Elle constitue une épée de Damoclès planant au-dessus des élus. Cela devrait être simple : si le maire est honnête, il gère les comptes selon les règles et normes légales, s'il est malhonnête, il est sanctionné. Ces rapports de la Chambre régionale, rédigés trois ans plus tard et jamais lus par personne, sont inutiles. Cette superstructure financière nous paralyse et ne sert à rien.

Autre sujet, pourquoi appliquons-nous des normes de l'hémisphère nord dans l'hémisphère sud ? Nous nous sommes battus et avons obtenu le règlement pêche avec des quotas propres à notre environnement.

Les normes que nous appliquons ont trois inconvénients lorsqu'elles ne sont pas adaptées : elles coûtent, freinent et paralysent. La simplification doit donc être la priorité.

Nous avons mis en place la loi de programme avec Jacques Chirac lorsque j'étais jeune député, la loi Perben avec Édouard Balladur, la loi de défiscalisation. Aujourd'hui, notre mission sacrée est d'écrire une loi qui nous autorise dans nos domaines de compétences (régions, collectivités, départements) à adapter ces procédures administratives pour renforcer l'efficacité économique.

**M. Michel Magras, président.** Je comprends votre analyse. La Réunion est un DROM, régi par le principe d'identité législative. Cependant, j'aimerais savoir si, en tant qu'exécutif régional, l'organisation actuelle de la décentralisation est un frein lorsque vous souhaitez intervenir dans un secteur donné (économique, social ou autre), ou si vous estimez au contraire que vous pouvez vous en accommoder.

Par exemple, en Guadeloupe lorsqu'on doit intervenir dans le domaine de l'environnement, il faut faire face à cinq ou six interlocuteurs : la DIREN, la DRIRE, l'ADEME, la DAF, etc.

En ce sens-là, je comprends votre demande de simplification, mais j'aimerais savoir jusqu'où elle peut aller. Dans l'organisation de l'État, des fonctions échappent de toute manière à toutes les collectivités : les fonctions régaliennes. Par contre, dans tous les autres secteurs auxquels un élu est confronté, au niveau départemental, régional, communal, une simplification est nécessaire. La loi actuelle a permis aux collectivités de mettre en place des procédures d'habilitation qui ont beaucoup évolué. Nous sommes passés de l'habilitation accordée pour deux ans à une habilitation valable sur l'ensemble du mandat, renouvelable une fois. Nous avons maintenant la possibilité d'adopter des modifications des textes de loi que le Parlement ratifie ensuite. À ce stade, se pose le problème des moyens, mais nous y reviendrons.

Quelle est votre analyse à ce sujet ? La relation avec l'État, au sens large, sur ce point, est-elle fluide, optimisée ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Dans certains cas oui, dans d'autres non. Lorsque Jacques Chirac a effectué la réforme des collectivités locales, je lui ai signifié que nous resterions département et région. Je peux l'affirmer a posteriori : cette réforme est excellente, car notre conseil régional est prospère, les conseils général et régional sont très bien gérés. Les deux représentent environ un milliard de budget, l'un pour le social, l'autre pour l'économie. Grâce à cette dichotomie entre les deux assemblées, La Réunion fonctionne bien.

Nous pouvons comparer avec la situation martiniquaise. L'assemblée unique de Martinique est paralysée, ses finances sont compliquées, car l'économie et le social ne peuvent être gérés par la même chambre.

Ainsi, pour vous répondre : les deux assemblées relèvent du principe de l'identité législative, pas seulement pour une raison académique, mais aussi pour une raison de fonctionnement.

Quant à nos relations avec l'État, l'article 72 définit le principe de libre administration des collectivités par des conseils élus dans le cadre de la loi. En temps normal pour les équipements, aucun problème n'est à déplorer. Cependant, lorsque nous souhaitons aller sur le terrain de l'investissement productif, de l'innovation technologique, la conquête d'une part de marché, des complications et lenteurs administratives nous paralysent. Nous devons rédiger une loi-programme, ou une loi organique, qui expliquerait que dans les collectivités, l'État fait l'analyse des lois. Puis nous demanderions à nos administrations réciproques ce qui bloque lorsque nous envoyons un dossier afin que nous modifiions les textes de référence.

Aujourd'hui, sans même évoquer l'institutionnel, le mode de fonctionnement n'est pas en adéquation avec les nécessités d'une société moderne. Par exemple, aux États-Unis pour construire un hangar, cinquante-six jours d'instruction sont nécessaires, deux mois en Allemagne et huit mois

en France. La commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) donne un avis conforme aux outre-mer, je ne suis pas d'accord. Le schéma d'aménagement régional (SAR) est élaboré par un conseiller d'État qui ne sait pas où se situe La Réunion, alors que ce schéma la concerne. Trois étapes se télescopent : la volonté politique locale avec l'administration locale, le conseiller d'État qui rédige son décret et le Premier ministre qui l'accepte ou non. Cela doit être simplifié : à la Région de rédiger le SAR, avec un délai de recours pour le préfet.

**M. Michel Magras, président.** – Avez-vous le sentiment que l'organisation des services de l'État est un frein à la politique des élus ? N'existe-t-il pas une tendance actuellement qui donne encore plus de pouvoir à cette administration par rapport aux élus ?

L'organisation de l'État doit-elle rester telle qu'elle est, avec une multitude de petites agences (direction régionale, agence départementale...) nous donnant l'impression d'une multiplication de petits préfets ? Ne vaudrait-il pas mieux une organisation simple autour du préfet ? La dichotomie avec l'ARS se justifie du fait de l'objet de ses missions mais hormis cela, pour simplifier notre travail d'élus, n'aurions-nous pas besoin que les représentants de l'État se limitent au contrôle de légalité et laissent aux élus le choix des politiques ?

Pensez-vous que la situation d'aujourd'hui permette d'avancer ? Comment faire évoluer l'État pour qu'il comprenne la nécessité d'une équipe rassemblée autour du préfet en laissant aux élus le vrai pouvoir de décision politique dans leur territoire, dans le respect de la Constitution ? Ne pensez-vous pas que nous devons tendre vers cette perspective ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Effectivement, je pense que nous devons nous orienter dans cette direction. Vous avez bien défini le problème qui nous concerne tous : quand un pouvoir est donné à des fonctionnaires de passage, ici ou en métropole, ils transforment le contrôle de légalité en contrôle de l'opportunité. Nous devrions circonscrire dans la loi ce contrôle au seul champ de la légalité, avec la structure que vous décrivez.

Aujourd'hui, pour concrétiser un projet important, nous devons passer devant vingt commissions, avec vingt personnes qui ne se parlent pas. En outre, notre génération discute, débat, se dispute parfois. Or la nouvelle génération échange seulement par mail désormais, ce qui conduit à des blocages. Pour dégager leur responsabilité, les interlocuteurs se contentent de rédiger un mail, puis d'attendre.

Nous devons changer la culture de l'administration en France. Nous devons supprimer la Chambre régionale des comptes et sa culture de suspicion. Nous ne sommes pas élus pour être suspectés, mais pour créer, innover. Le rôle de l'État est de vérifier la légalité des projets. Aujourd'hui, nous devons passer devant dix commissions et attendre un an de procédure pour l'approbation d'un plan. Ce n'est pas normal.

L'exercice du pouvoir des élus doit être pensé en tandem avec l'État, représenté par le préfet, qui coordonne et place sous ses ordres toutes les administrations. Or ce n'est plus le cas. Nous avons connu l'époque où les préfets avaient une autre relation avec les élus locaux. Quand j'étais jeune élu, maire à vingt-cinq ans, c'est le préfet qui m'a formé au fonctionnement institutionnel. Nous avons ensuite pu travailler dans une certaine complicité et avec des rapports humains qui favorisaient l'avancée des dossiers. Désormais, les dossiers sont traités dans l'anonymat de l'administration. Il faudrait désigner un responsable et le préfet doit avoir un pouvoir quasi ministériel localement. On dit que le préfet représente le Premier ministre et incarne la politique du Gouvernement. Or il ne représente presque plus rien : s'il invite le recteur à une réunion, ce dernier ne se présente même pas...

**M. Michel Magras, président.** – Vous êtes donc bien d'accord avec le rôle des services de l'État dans nos territoires et l'accompagnement des choix politiques des élus : un accompagnement qui se veut positif et un rôle de contrôle de légalité de nos actes.

Un pouvoir que lui a toujours donné la loi est le pouvoir de substitution. Celui-ci est exceptionnel au cas où l'élu mettrait en danger la sécurité des biens et des personnes. Dans ce cas-là seulement, ce pouvoir de substitution existe.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Pouvez-vous aménager un chapitre pour souligner la nécessité de mettre fin au contrôle d'opportunité qui s'est substitué au contrôle de légalité ?

**M. Michel Magras, président.** – Votre analyse est très intéressante.

Si vous permettez que j'ouvre un autre aspect, je trouve les notions d'identité législative et de spécialité un peu dépassées. Par exemple, à Saint-Barthélemy, bien que collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, le principe de spécialité législative, ne s'applique pas complètement. D'abord, pour tout ce qui concerne le régalien, nous restons régis par l'identité et la spécialité législative n'intervient que dans les domaines de compétences transférées. Dans tous les autres domaines, nous relevons de l'identité législative.

Concrètement, le chapitre de notre loi organique relative à l'application des lois, commence par un premier article prévoyant que « sur le territoire de la collectivité la loi s'applique de plein droit sauf dans les matières relevant de la loi organique », autrement dit, les matières transférées, ce qui fait qu'en réalité l'identité législative est donc la règle, la spécialité, l'exception.

Autres questions : la place donnée à la consultation des populations est-elle suffisante ? Est-elle assez directe ou doit-elle se limiter à la consultation indirecte par les élections ? Quel usage faites-vous de l'habilitation ?

Le Premier ministre, M. Édouard Philippe, avait souhaité simplifier considérablement la procédure d'habilitation avec le projet de révision constitutionnelle. Quel est votre sentiment sur l'habilitation telle qu'elle existe aujourd'hui ? Quel est votre sentiment sur la démocratie locale ?

**M. Jack Gauthier.** - En ce qui concerne la procédure d'habilitation, la situation actuelle n'est pas satisfaisante, tout le monde en convient. Une modification qui permettrait une simplification serait une excellente nouvelle.

À la suite du phénomène des gilets jaunes, nous avons créé un conseil consultatif citoyen : nous avons tiré au sort un certain nombre de citoyens, qui exercent en parallèle des autres conseils prévus par la loi pour avoir une consultation permanente. Les résultats sont pour l'instant satisfaisants. Cela a permis de désamorcer le mouvement de contestation dans la rue.

En ce qui concerne la loi elle-même, prenons par exemple la loi sur le littoral. Dans notre configuration, nous nous apercevons qu'elle ne nous permet pas d'aménager un gîte sur le volcan, pourtant très loin du littoral. L'aménagement de l'application de la loi est une chose importante et essentielle. Nous ne pouvons donner suite, car l'habilitation est très difficile. En simplifiant ce cadre, nous pourrions immédiatement modifier un certain nombre de lois qui posent problème pour des espaces importants, alors que notre territoire ne fait que cent kilomètres sur cinquante kilomètres. Cela nous permettrait d'avancer.

La crise du Covid-19 a entraîné une baisse importante du PIB, que nous estimons aux alentours de 10 %. Nous avons reculé à plusieurs degrés : nos ressources vont encore diminuer alors que nous avons déjà connu une baisse avec le mouvement des gilets jaunes. Nous avons dû renoncer à 180 millions d'euros de taxes. Vous imaginez combien cela peut peser sur un budget comme celui de la région de La Réunion.

Maintenant, notre PIB va reculer de 10 ou 15 %, une compensation de l'État est nécessaire pour avoir un budget suffisant. Des problèmes vont se poser. Pour les communes, le budget a prévu les compensations, mais pour l'instant, aucune n'est prévue pour nous.

Brusquement, en 2018, nous avons dû freiner sur les impôts. Aujourd'hui, nous connaissons de nouveau un recul. Ainsi, nous rencontrons un certain nombre de problèmes et la possibilité d'adapter et d'habiliter nous faciliterait grandement la tâche.

**M. Michel Magras, président.** - La délégation sénatoriale mène actuellement une étude sur l'urgence économique outre-mer.

Je reviens sur l'habilitation. Par exemple, la Guadeloupe a demandé à gérer le domaine de l'eau. Vous savez que les habilitations vous amènent à modifier les normes, validées ensuite par le Parlement. Mais qu'en est-il des moyens ?

Lorsque nous demandons un transfert de compétences, la collectivité qui le demande doit pouvoir l'assumer à long terme mais la Constitution garantit qu'il s'accompagne du transfert des moyens correspondants. Comment vous positionnez-vous en ce qui concerne les éventuels besoins financiers supplémentaires en cas d'habilitation ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Je tenterai de répondre en complétant le propos de Jack Gauthier. L'habilitation « antillo-guyanaise » à laquelle je me suis opposé au Sénat est un marché de dupes. Lorsque nous effectuons le bilan des adaptations, au regard des obstacles rencontrés et des résultats obtenus, nous nous apercevons qu'il n'est pas satisfaisant.

Dès que la Guadeloupe et la Martinique ont demandé une habilitation pour un domaine important, l'État a refusé. L'État a concédé un peu sur l'énergie. J'aimerais pour ma part réaliser un projet qui démarrera dans deux ans, à 240 millions d'euros, portant sur une usine thermique des mers. Je n'ai pas besoin d'argent. Pourquoi ? Nous travaillons avec de grandes sociétés telles que Naval Énergies ou EDF. Lorsque nous avons conçu le business model, ils n'ont pas hésité et ont compris son intérêt. Nous devons sortir de cette politique des subventions pour rentrer dans la politique des projets innovants qui se financent eux-mêmes.

Quant à la puissance publique, pourquoi les tuyaux distribuant l'eau en Guadeloupe sont-ils en mauvais état et pas à La Réunion ? À La Réunion, le rendement de l'eau est d'environ 60 %. Cela n'est pas suffisant, mais chacun a accès à de l'eau potable de grande qualité. Pourquoi n'est-ce pas le cas en Guadeloupe ? En basculant l'eau de l'est à l'ouest, avec deux milliards, nous avons irrigué 7 800 hectares. L'argent ne manque pas, mais la complexité des procédures est paralysante. Je l'ai dit, le contrôle d'opportunité s'est substitué dans bien des cas au contrôle de légalité. Les financements de projets sont liés à la qualité des projets. Il y a trois ans, le FEADER réunionnais, qui représentait 25 millions d'euros, n'a pas été entièrement consommé à cause d'un problème de procédure. Désormais, le FEDER est consommé et le FEADER le sera également, car nous avons de grands projets.

Lorsque nous évoquons la décentralisation, le problème dans certains départements vient du fait que nous ne parlons pas en termes de pouvoir local. Vous avez bien défini le périmètre de la réforme. Lorsqu'il s'agit du domaine économique que j'estime vital et que la haute administration ne veut pas céder, la faculté de décider n'est pas accordée. Et si elle est accordée, cela se transforme en course d'obstacles.

Pour le dire clairement : si le Président de la République et le Premier ministre, approuvés par le Parlement que vous représentez, décident de mettre en place une différenciation qui repose sur une loi d'habilitation réelle, dans quelques domaines de compétences définis par la loi, nous n'aurions plus qu'à déclencher le processus dans les collectivités.

**M. Michel Magras, président.** – Je voulais comprendre les raisons pour lesquelles vous avez souhaité, lorsque vous étiez sénateur, que La Réunion soit exclue du champ de la procédure d'habilitation. Votre propos est très clair, je vous en remercie beaucoup.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Nous avons été reçus par la Banque européenne d'investissement (BEI) à Bruxelles pour notre projet de 240 millions d'euros. La direction des transports de la Commission européenne m'avait alors expliqué que nous n'étions pas dans le réseau prioritaire des ports maritimes européens. Nous avons déposé un mémorandum, j'ai écrit une lettre pour expliquer que nous y étions. Ils se sont excusés de leur erreur et ont reconnu que nous avons vocation à devenir une plateforme maritime de l'Europe.

Tout est dans la foi que nous mettons dans ce que nous faisons, pour entrer dans l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle.

**M. Michel Magras, président.** – Je partage cette vision. Lorsque nous étions ensemble à Bruxelles, j'ai bien compris le choix politique de La Réunion par rapport à l'Europe.

Je vais donner la parole à Nassimah Dindar, puis reprendre ensuite le fil de notre échange sur la différenciation territoriale.

**Mme Nassimah Dindar, sénatrice et conseillère départementale de La Réunion.** – Pour La Réunion, nous tentons d'examiner comment il est possible de répondre à la volonté de déconcentration et décentralisation au regard de la nécessaire différenciation sur le territoire.

Je suis d'avis que nous puissions mettre en œuvre le principe de différenciation à partir de la réalité de nos territoires. Nous nous interrogeons sur le futur modèle de développement des outre-mer. Ce modèle pose la question du foncier, véritable pierre d'achoppement, la question des normes en est une autre. Le président Magras n'a eu de cesse de poser la question des normes, de la simplification et de sa mise en œuvre. La question de la procédure vient s'ajouter à l'ensemble des questions que nous nous posons sur tous les sujets évoqués plus tôt. Sur la différenciation, je souhaite que nous abordions ces sujets à travers le prisme de l'enjeu du foncier, des normes, de la simplification des procédures.

Pour les territoires ultramarins, il est compliqué de faire en sorte que les services de l'État fassent la différence entre la légalité et l'opportunité. Souvent, nous avons l'impression que les Chambres régionales des comptes jugent de l'opportunité des décisions prises par les instances politiques.

**M. Michel Magras, président.** – Dans mon esprit, chaque territoire dispose de son propre modèle. Notre idée est d’offrir les moyens à chaque collectivité de mettre en place son propre projet tout en étant accompagné par le dispositif législatif et par l’État dans cette démarche.

Chaque projet a de toute manière une vocation évolutive, guidée par l’objectif d’améliorer le bien-être des populations locales.

Nassimah Dindar fait une bonne transition en introduisant la différenciation. Lorsque j’ai rencontré le conseiller outre-mer du Président de la République en début de mandat, il m’a semblé qu’il s’inscrivait dans cette démarche. Quelle est votre analyse sur cette capacité de différenciation pour un territoire comme La Réunion, par rapport aux autres DOM ? Quelle dose, quel besoin de différenciation avez-vous ? Quels transferts souhaitez-vous ? Quels moyens faut-il mettre à votre disposition ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Auparavant, cela dépendait du Premier ministre, lorsque nous étions proches, nous arrivions à faire inscrire dans la loi ce que nous souhaitions. Le ministère des outre-mer était un vrai ministère et nous parvenions à faire les lois ensemble. Aujourd’hui, ce ministère devrait être supprimé.

Michel Debré m’avait dit : « Je me demande si les outre-mer ne gagneraient pas à relever d’un Secrétariat général, rattaché au Premier ministre ». Aujourd’hui, le ministère de tutelle impose son point de vue.

Par exemple, avec le président de région nous nous sommes souvent rendus à Matignon pour faire rédiger le texte de l’ordonnance pour le schéma d’aménagement régional (SAR). Le Gouvernement nous avait donné son accord, mais lorsqu’il est arrivé à l’Assemblée nationale ce n’était déjà plus le texte initial. Le Gouvernement nous demandait alors de rédiger un amendement qui serait réintégré dans le texte. Finalement la volonté du ministère de la construction et du logement a prévalu et non pas celle de Matignon ou du ministère des outre-mer...

Nous devons avoir davantage de poids dans les arbitrages. Les outre-mer reprendront leur place si nous avons une représentation forte au sein du Gouvernement : peut-être via un Secrétaire général rattaché au Premier ministre.

Dans ce cadre-là, que signifie « différenciation » ? Nous souhaitons qu’elle s’inscrive dans un cadre national. Une différenciation au rabais pour se débarrasser des préoccupations des outre-mer ne fonctionnera pas au plan national. Cela ne fonctionnera pas dans les arbitrages. Une volonté politique au sommet (Gouvernement, Parlement) est nécessaire afin de voter la différenciation au plan national, laquelle s’appliquera outre-mer dans le champ des compétences des collectivités défini par la loi.

Les parlementaires que vous êtes, en relation avec les associations d'élus, définiront une première ébauche sur des champs de compétences qui pourront être différenciés. Pour les outre-mer, et La Réunion en particulier, nous pourrions échanger pour définir ce que nous souhaitons.

La différenciation demande un cadre national dans lequel nous inscririons la démarche des outre-mer avec des chapitres différents définis par la loi.

**M. Michel Magras, président.** - Il est vrai qu'en tant que parlementaires, nous avons le sentiment que cette époque de l'arbitrage politique n'est plus de mise, et que cet équilibre s'est déplacé au profit de l'administration. Parfois, cela est inquiétant pour nous, les élus.

Je reviens sur la différenciation. J'ai compris que vous demandez une différenciation nationale, c'est d'ailleurs le sens de ce que propose le Sénat aujourd'hui, avec un volet concernant les outre-mer.

Adossez-vous cette possibilité de différenciation à un pouvoir normatif ? J'aimerais savoir jusqu'où vous êtes prêts à aller, puisque vous avez mis de côté le champ des habilitations. Va-t-elle jusqu'à un pouvoir normatif, jusqu'à fixer des règles intervenant dans le domaine de la loi pour les adapter au territoire de La Réunion ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** - La différenciation ne fonctionnera pas si elle est rigide ou définie comme les lois d'habilitation actuelles aux Antilles-Guyane. Elle ne fonctionnera que si le champ d'habilitation, la déclinaison de la différenciation et le but sont bien coordonnés. La loi définira la notion de différenciation.

**M. Michel Magras, président.** - Je vous interromps un instant, car la Constitution limite l'adaptation pour les outre-mer à leurs caractéristiques et contraintes propres, dont le conseil Constitutionnel fait une interprétation constamment restrictive.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** - Si le conseil Constitutionnel affirme que nous pouvons modifier dans les domaines de compétences définis par la loi un certain nombre de normes, de textes, nous devons être efficaces.

**M. Michel Magras, président.** - Vous reconnaissez que le droit national stricto sensu, tel qu'il est voté par les parlementaires, peut parfois être inapplicable en l'état et nécessiter une adaptation législative.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** - Si je comprends bien, vous me demandez si le conseil régional de La Réunion aura un jour un pouvoir normatif local. De toute évidence, la majorité de ce conseil régional n'y est pas favorable actuellement. Supposons que la limite fixée par le Conseil constitutionnel soit une limite à Constitution constante. Un consensus serait possible entre les diverses composantes politiques du Sénat, notamment pour élargir les limites constitutionnelles de la différenciation.

Si nous sommes à droit constant, nous prendrons un temps de réflexion pour voir comment élargir notre champ de différenciation à partir du traité européen. Par contre, si la différenciation est modifiée sur le plan constitutionnel et que le Président de la République applique des lois adaptées à chaque région, nous suivrons le traité européen qui élargira ce champ.

**M. Michel Magras, président.** – Il me semble que c'est bien l'esprit de la démarche du Sénat : élargir le champ de différenciation.

Cela revient à proclamer le besoin de s'adapter, en tant que Réunionnais, car vous êtes situés en plein milieu de l'océan Indien. Je veux avoir votre sentiment sur ce point.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Je prendrai l'exemple des nodules polymétalliques. Si nous avons le pouvoir d'adapter certaines normes environnementales à notre territoire, des sociétés pétrolières exploiteront ces nodules. Nous deviendrions alors la première région productrice de matière rare pour l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle. Le ministre Thierry Breton disait que la pauvreté de l'Europe est due au fait que nous avons abandonné les terres rares. Justement, nous avons ces terres pour l'avenir. J'ai sollicité un rendez-vous avec lui pour tenter de mettre en place un plan européen. Les Mauriciens ont déjà invité les Chinois. Ils explorent actuellement les nodules polymétalliques avec des sous-marins de poche ; l'Europe est donc déjà en retard.

L'Europe et ses hauts fonctionnaires doivent se rendre compte que par notre espace, notre géographie, notre sol, notre culture, nous représentons un véritable atout. Cinq ans auront été nécessaires pour faire reconnaître La Réunion comme une plateforme maritime : cela est trop lent, trop lourd. Pendant ce temps-là, les Chinois tissent la Route de la soie.

Nous sommes en faveur d'une différenciation dans la Constitution. Dans le cas où cela serait voté, nous définirons par la loi organique ou la loi classique le champ d'intervention métropole/outre-mer des compétences à faire évoluer.

**M. Jack Gauthier.** – En ce sens, je voudrais ajouter que depuis quatre ou cinq ans, nous réalisons un effort considérable sur l'export. Nous avons des liens privilégiés avec le Mozambique, notamment pour le développement de deux lignes gazières : une française avec Total (qui représente 25 milliards) et une ligne américaine avec Exxon.

Certains entrepreneurs réunionnais ont tous les marchés pour les travaux sous-marins des ports mozambicains. Des conventions existent entre le grand port de La Réunion et des ports mozambicains. Nous essayons d'implanter une école de qualification pour les travaux sous-marins, notamment pour les scaphandriers. Cette école apporterait des référentiels français, permettrait de délivrer des diplômes français à des Mozambicains, des Malgaches, des Maliens, etc. Ce combat est extrêmement difficile et nous n'avons pas l'impression d'avoir d'appui dans ce domaine.

L'export est passé de 500 millions à un milliard d'euros, cela vous donne une idée des possibilités. Nous avons, avec Madagascar, une politique de coproduction. L'Union réunionnaise des coopératives agricoles (URCOOPA) a développé la production céréalière à Madagascar, mais nous rencontrons de grandes difficultés pour bénéficier du FEDER ou de l'Interreg. Ainsi, nous sommes toujours dans le même schéma : des initiatives sont réalisables, mais les réglementations compliquent tout le processus.

Le ministère des affaires étrangères est le plus apte à nous aider, nous donner des leviers. Les portes ne s'ouvrent pas lorsque vous allez au Mozambique ou en Tanzanie sans son appui. Des dispositions doivent être prises pour que le ministère des affaires étrangères nous aide à mener cette politique, plus verte, plus intelligente et plus juste.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** - D'ailleurs, la compétence et la différenciation pourraient aussi s'exercer sur la coopération régionale.

**M. Michel Magras, président.** - Nous sommes d'accord sur la nécessité d'adaptation du cadre constitutionnel actuel aux réalités d'aujourd'hui en termes de décentralisation, de différenciation.

Un volet relève certainement des choix politiques de chacun ; mais pour que le politique le décide, la loi doit lui permettre de le faire.

Passons à un sujet plus sensible. Nous comprenons le Président de la République lorsqu'il affirme que le moment est arrivé de revoir la Constitution. Or, dans le cadre d'une réforme constitutionnelle, nous sommes toujours envisagés selon une dichotomie entre les articles 73 et 74.

Des partages de compétences intéressants existent pourtant. Pensez-vous, dans l'optique d'une révision constitutionnelle, qu'il serait envisageable de ne plus parler de l'article 73 d'un côté et de l'article 74 de l'autre ? Estimez-vous possible de ne pas chercher à phagocyter l'un par l'autre, mais d'avoir une simplification de la place des outre-mer dans la Constitution ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** - Cette réflexion est largement aboutie au sein de la majorité régionale. Un principe guide le destin de ces terres dans leur diversité : celui de la sécurité juridique. Lorsque la Constitution est modifiée, nous regardons sur un siècle minimum. Ce ne sont pas des réformes sur dix ou vingt ans. Depuis 1958, nous avons la même Constitution. Sur ces cinquante dernières années, nous nous apercevons que des territoires qui relevaient de l'article 74, comme Djibouti ou la Nouvelle-Calédonie, évoluent historiquement vers l'autonomie et voire l'indépendance.

Les Réunionnais ont besoin de sécurité juridique. Nous sommes très opposés à une harmonisation qui menacerait ce principe. Nous construisons une culture des outre-mer. Plus le temps avancera, moins les jeunes diplômés auront la culture du monde ultramarin, car nous sommes trop petits. Ils ont la culture d'une nouvelle Europe, du rapport Asie-Europe, mais n'ont pas la culture des « confettis de l'Empire ».

Le principe que nous défendons est celui de la sécurité constitutionnelle à travers l'identité législative. Actuellement, l'article 73, pour lequel nous avons plaidé auprès de l'Élysée, nous convient parfaitement. Nous ne changeons pas de position.

J'ai fait campagne et gagné contre Alfred Marie-Jeanne. Lorsque je souhaitais me battre pour parfaire la deuxième partie de la réforme constitutionnelle, Jacques Chirac m'a demandé d'abandonner, car j'avais eu gain de cause sur l'autonomie. Si c'était à refaire, j'insisterais, car le système de l'assemblée unique ne fonctionne pas. En Martinique, l'assemblée telle qu'elle est gérée, est très endettée...

L'histoire, la sécurité juridique et l'application pratique d'une réforme dont nous n'avons pas voulu nous ont montré la nécessité d'inscrire cette démarche dans le cadre constitutionnel voté pour l'ensemble du territoire. Je suis d'accord : notre insularité doit être prise en compte, mais une loi organique le dira, pas la Constitution. Nous devons travailler ensemble les secteurs devant rentrer dans cette loi en fonction des territoires ultramarins.

**M. Michel Magras, président.** - Que pensez-vous de regrouper toutes les collectivités d'outre-mer sous la terminologie « collectivité d'outre-mer ». Chacun des territoires serait organisé par une loi organique qui détaillerait son statut au sein de la République.

Dans la Constitution, on inscrirait que « les collectivités d'outre-mer ont un régime législatif défini par une loi organique propre à chaque territoire » au lieu des articles 73 et 74, et chaque territoire définirait sa position par rapport à la France.

L'idée est de permettre à chacun de trouver sa meilleure organisation. Sans doute sommes-nous arrivés à un moment où il faut passer d'une réflexion binaire identité/spécialité législative à une réflexion fondée sur la subsidiarité : une compétence donnée est exercée par une collectivité au niveau le plus adéquat, pertinent.

Êtes-vous d'accord avec cette position ? Si cela était voté par l'ensemble, La Réunion y trouverait-elle sa place ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** - Non, je n'ai pas mandat pour affirmer cela. Cela ne correspond pas à la stratégie voulue par La Réunion et pourrait mettre ici le feu aux poudres. Un tel projet est véritablement explosif.

Pour être franc avec vous, nous ne croyons plus dans les dirigeants nationaux. Ils refusent nos demandes, alors même que cela ne coûte rien et rapporterait même à l'État.

Le texte actuel de l'article 73, rédigé spécialement pour La Réunion après des luttes mémorables, nous convient. Lorsque le principe de différenciation viendra devant le Sénat, nous viendrons plaider pour que l'article 73 reste tel qu'il est pour La Réunion.

D'autres collectivités peuvent évoluer, La Réunion restera dans le cadre de l'article 73. Dans la différenciation qui s'applique au cadre national, une loi organique définira ce que vous avez exposé. Nous pourrions avoir la sécurité juridique de l'article 73 et les bénéfices de la différenciation nationale. Elle sera déclinée par une loi organique dans laquelle nous introduirons les champs de différenciation pour la région, la collectivité départementale et les communes. Concernant les lois ordinaires, le fait qu'elles soient votées par le Parlement ou les pouvoirs locaux, la loi organique le précisera.

**M. Michel Magras, président.** – Une des deux assemblées de la Guadeloupe est aussi sur la ligne que vous venez d'exposer, dans l'hypothèse d'un maintien dans l'article 73. Rodolphe Alexandre, le président de la collectivité territoriale de la Guyane, ne souhaite pas se situer en dehors de l'article 73, ne souhaite pas entrer dans le cadre de l'article 74, mais voudrait un statut de collectivité sui generis avec des adaptations et un degré d'autonomie globalement comparable à celui dont nous disposons à Saint-Barthélemy.

Nous faisons face à onze collectivités, onze expressions politiques ; il n'est pas aisé d'opérer une synthèse.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Si je peux me permettre, il me semble qu'un article portant sur la différenciation dans la Constitution pourrait faire l'objet d'un consensus ; à condition que cet article exprime la possibilité pour le législateur d'habiliter les différentes catégories de collectivités dans leurs domaines de compétences tels que définis par une loi organique. Ensuite, chacun déterminera le champ d'application selon son souhait en respectant les libertés publiques.

**M. Michel Magras, président.** – Une dernière question me vient à l'esprit concernant la place de la population dans les choix politiques. Il existe une demande d'approfondissement de la démocratie participative qui s'exprime de plus en plus fortement en France.

Qu'en pensez-vous du point de vue de la démocratie locale ? Comment s'effectueront dans le cadre futur, la relation entre les grands choix politiques de La Réunion et la population réunionnaise ? Pensez-vous qu'il est possible de faire appel de temps en temps à une consultation populaire ou au contraire, doit-elle se limiter aux échéances électorales ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Pour prendre un exemple, le projet du port est dans la profession de foi du candidat, les choix électoraux majeurs viennent des programmes et donnent du poids aux engagements. Selon moi, la vraie consultation se situe ici. Ensuite, il existe une possibilité pour un maire d'organiser des consultations, cela n'est pas interdit, bien au contraire.

**M. Michel Magras, président.** – Le pouvoir de consulter la population locale figure dans les lois organiques des COM.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – La consultation est pour nous un pouvoir d'initiative locale. Je peux solliciter un référendum sur le port si je le souhaite, mais je ne le fais pas, car les résultats des référendums ne concernent pas les projets eux-mêmes, mais reflètent la popularité ou l'impopularité des élus.

De plus, aujourd'hui avec les sites d'information en direct : télévision, radio, réseaux sociaux ; nous ne pouvons dire que la démocratie en France souffre d'un manque de liberté. Elle souffre d'un manque d'initiative, de créativité, de réactivité pour les raisons indiquées précédemment.

Le Président de la République veut décentraliser, c'est-à-dire simplifier, notamment les normes et les procédures administratives. Si une réforme constitutionnelle trop ambitieuse est menée, elle rencontrera des oppositions. Mais si elle porte sur la différenciation avec un article expliquant ce que sont la différenciation et la déconcentration, cela peut fonctionner. Le préfet doit représenter l'État mais il doit avoir sous ses ordres toutes les administrations et les coordonner. Les délais doivent être impératifs, aujourd'hui, ils ne sont qu'indicatifs. Des fonctionnaires peuvent ralentir les procédures.

**M. Michel Magras, président.** – La déconcentration des services de l'État n'est pas satisfaisante à l'heure actuelle. Je partage votre idée de tout regrouper autour du préfet plutôt qu'avoir plusieurs personnes qui interviennent pour contredire nos choix politiques. On ne sait plus qui décide.

Dans la période récente, entre les préfets de régions et les agences de santé, nous avons eu l'impression de deux pouvoirs parallèles.

Je reviens un instant sur la problématique de la consultation populaire. Dans le cas où vous demanderiez à exercer une compétence majeure, ne pensez-vous pas que le résultat d'une consultation populaire serait un levier pour convaincre le Gouvernement ?

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Si les gens étaient raisonnables, en effet, mais les débats politiques sont pollués par les médias partisans et par la méconnaissance des dossiers. Je reviens sur le dossier du port de 5,4 milliards, Paris n'est quasiment pas intervenu, car les dirigeants ont reconnu la pertinence du projet. Tout le cheminement a été porté par le

pouvoir élu et les acteurs économiques. Si l'on souhaite une simplification, la consultation peut être une complication. Cependant, la loi peut donner la liberté de choix. Si l'élu a besoin d'un appui populaire, il pourrait organiser une consultation. Elle ne doit pas être une obligation, mais un levier.

**M. Michel Magras, président.** - J'aimerais donner la parole à Nassimah Dindar.

**Mme Nassimah Dindar.** - J'aimerais signifier à Jean-Paul Virapoullé que depuis la crise du Covid-19, l'ensemble des sénateurs auditionnés demandent une différenciation voire une régionalisation, de certaines compétences. Par exemple, la commission des affaires sociales travaille sur la régionalisation de la santé. Nous avons observé des problématiques entre les ARS et les collectivités territoriales pendant la crise du Covid-19. Ainsi, aujourd'hui, certaines commissions travaillent sur la régionalisation de la santé pour enlever certaines compétences aux ARS. La différenciation est d'abord pensée dans le cadre national.

La déconcentration fait aussi l'objet de questionnements au plan national. Lorsque les élus se réunissent, le sujet des articles 73 et 74 n'est pas évoqué. Tous souhaitent un même principe de sécurité juridique, vous avez raison sur ce point, mais cette dernière passe par la définition des compétences et des moyens donnés aux collectivités.

Chaque collectivité s'exprime en son nom, par rapport à sa propre expérience et à sa situation et non pas par rapport aux articles 73 ou 74.

**M. Michel Magras, président.** - Je donnerai l'exemple de la Polynésie, et peut-être de la Nouvelle-Calédonie, en ce sens. Dans son statut, la Polynésie gère la santé. Lorsque nous, parlementaires, avons voté l'état d'urgence sanitaire, nous avons redonné à l'État les pleins pouvoirs pour agir sur l'ensemble du territoire français.

L'État a agi dans le domaine de la santé et de la solidarité en Polynésie mais les décisions ont été prises conjointement, cosignées par le Haut-commissaire et le président de l'exécutif local. Il s'agit d'une politique où le Haut-commissaire a associé l'élu local.

**M. Jack Gauthier.** - Actuellement, nous avons un certain nombre de mesures qui s'appliquent de plein droit. Notamment en ce qui concerne le RSA, qui n'existe ni en Polynésie ni en Nouvelle-Calédonie. Pour les allocations familiales, nous avons un différentiel en notre avantage, alors que la politique dans tous ces domaines est une politique contractuelle aussi bien en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie.

Lorsque j'étais procureur général en Polynésie, nous étions soumis à 250 conventions. Lorsque des besoins apparaissent, chacun faisait l'objet d'une discussion, d'un accord, d'une convention. Lorsque nous sommes sur un territoire peu peuplé comme la Polynésie ou la Nouvelle-Calédonie, cela est possible. *A contrario*, pour un territoire peuplé comme le nôtre, qui tend vers le million d'habitants, cela est plus complexe.

Actuellement, vous le savez, la dépense publique pèse à 57 % du PIB. L'endettement de la France est autour de 115 % du PIB. Dans dix ou vingt ans, à quel niveau se situera l'endettement ? À quel niveau s'élèveront les dépenses publiques ? Nous savons seulement que lorsque nous atteignons 62 % de dépense publique, il y a effondrement, comme ce fût le cas en URSS. Nous sommes donc inquiets pour les grands équilibres. Lorsqu'ils sont en danger, la maison brûle.

**M. Michel Magras, président.** – Vous avez pris l'exemple du RSA, Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe dans son audition est favorable sa recentralisation.

**Mme Nassimah Dindar.** – Je pense que cela est le cas dans beaucoup de territoires : le Gouvernement travaille à une allocation unique au plan national. Beaucoup d'auditions ont été effectuées à ce sujet.

**M. Michel Magras, président.** – J'étais élu départemental lorsque le transfert de la gestion du RSA a été opéré. En réalité, les moyens qui l'ont accompagné ne représentaient qu'une partie du coût réel.

Il me reste à vous remercier pour de votre disponibilité et d'avoir accepté cet échange avec vous.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** – Vous savez que je suis un lecteur attentif de l'arrêt du 15 décembre 2015 de la Cour de justice de l'Union européenne qui nous a permis de produire le memorandum déposé à Bruxelles, à l'origine de la déclaration de Cayenne.

Lorsque le débat sur la différenciation viendra lors de la réforme constitutionnelle, je vous conseille, en tant que parlementaire, de vous référer à l'article du traité de Lisbonne et les conclusions du jugement pour expliquer la situation. Nos handicaps étant structurels, singuliers et non pas conjoncturels, une différenciation en adéquation avec la nécessité de compenser ce handicap doit avoir lieu.

**M. Michel Magras, président.** – Pour ma part, j'arrive au terme de mon parcours politique, après douze années au Sénat, vingt-deux à la collectivité et neuf au conseil général. Je ne serai pas candidat en septembre à ma propre succession, mais cela aura été un réel plaisir de travailler avec vous tous.



## 2. Collectivités régies par l'article 74

*a) Entretien avec M. Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française*

**Vendredi 5 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, cher Édouard Fritch, je vous remercie d'avoir accepté cet échange que j'ai sollicité en vue d'une restitution sur « l'état des volontés » des territoires d'outre-mer en ce qui concerne l'organisation et les modalités de leur libre administration locale. Je vous en sais d'autant plus gré que je suis conscient que vous avez dégagé un temps précieux dans un agenda très chargé en cette période.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, a initié un groupe de travail sur la décentralisation avec l'ambition – selon ses termes – de « repenser en profondeur l'organisation des pouvoirs locaux » et de formuler des propositions en ce sens.

Il m'a fait l'honneur de me charger du volet outre-mer en ma qualité de président de la Délégation sénatoriale aux outre-mer.

C'est dans cette optique que j'ai souhaité entendre chacun des exécutifs des grandes assemblées territoriales en vue d'une restitution des orientations reflétant aussi fidèlement que possible la diversité des visions institutionnelles ultramarines.

J'espère qu'à l'issue de ces échanges – sans trahir leur riche hétérogénéité – des grands axes se dégageront, constituant des articulations autour desquelles chaque projet pourra se construire chaque volonté locale se concrétiser.

Je suis heureux que ce cycle se soit ouvert avec les territoires du Pacifique. Ils sont à mes yeux des « éclaireurs » tant ils témoignent d'une créativité institutionnelle trop souvent ignorée par la République – au lieu de s'en inspirer. J'ai aujourd'hui bon espoir que les travaux sur la décentralisation initiés par le président Larcher contribueront à faire évoluer les relations entre l'État et les outre-mer et à reconnaître à ces derniers leur position de laboratoires.

En Polynésie, la crise sanitaire a, semble-t-il, mis en évidence une problématique liée à la répartition des compétences entre l'État et la collectivité dans ce domaine.

Je suis bien conscient que vous disposez de peu de recul, mais les situations de crise sont souvent des révélateurs de l'état de nos institutions et votre expérience nous apportera un éclairage utile et précieux sur ce point et d'autres.

Avant d'entamer notre échange, permettez-moi une parenthèse pratique.

Au courrier que je vous ai adressé était jointe la trame de questions adressées à l'ensemble des exécutifs. Je vous propose qu'elle nous serve de fil conducteur et qu'elle guide nos échanges même si je suis bien conscient que certaines questions ne s'appliquent pas strictement à la situation de la Polynésie française.

L'idée est d'explorer avec vous ce qui vous semble constituer la meilleure organisation des relations entre les différents échelons de pouvoir pour répondre au mieux aux enjeux de la conduite de la destinée de votre territoire.

En matière de décentralisation, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales vous paraît-elle adaptée à la situation de votre territoire ? Quelles compétences seraient-elles mieux exercées par la collectivité ou à l'inverse par l'État ? Nous nous intéresserons également aux aspects de démocratie locale.

S'agissant de la différenciation, qu'à l'instar de la Nouvelle-Calédonie vous ne vivez non plus seulement par rapport à l'État mais aussi en interne, pensez-vous que le cadre constitutionnel actuel soit approprié ou qu'il doive évoluer, afin de permettre une adaptation plus active des règles applicables sur votre territoire ?

Dans le domaine de la déconcentration, autrement dit dans vos relations avec les services de l'État pour celles des compétences qu'ils exercent, estimez-vous la présence de ces services adaptée aux besoins locaux ? L'organisation de ces services doit-elle être modifiée, par exemple dans le sens d'un guichet administratif unique ?

Enfin, nous évoquerons l'éventualité d'une révision constitutionnelle.

Commençons par la situation de la Polynésie française. Comment vivez-vous votre relation avec l'État ? La jugez-vous satisfaisante ou souhaiteriez-vous qu'elle évolue ?

**M. Édouard Fritch, président du gouvernement de la Polynésie française.** – Je tâcherai de répondre à l'ensemble de vos questions.

Il convient d'abord d'observer que le statut de la Polynésie française nous permet d'entretenir des relations de qualité et de bonne intelligence avec l'État. La première exerce ses compétences de manière autonome, sans immixtion excessive du second. Inversement, l'État assure ses missions sans que j'intervienne exagérément. Cependant, nous nous efforçons de travailler de façon commune sur certains sujets.

Je citerai l'exemple de l'éducation nationale. Jusqu'au secondaire, elle ressortit à la collectivité territoriale. L'université, l'enseignement supérieur, relèvent de l'État. Pour autant, ce dernier prend en charge l'administration des enseignants ; de notre côté, nous élaborons les programmes de l'enseignement primaire en concertation avec les services de l'État. Nos préoccupations consistent à introduire dans ces programmes scolaires l'enseignement des langues et de l'histoire locale. Nous nous investissons dans l'exercice des compétences qui nous reviennent. Notre autonomie illustre les concepts de différenciation et de décentralisation. Depuis la création de notre statut en 1984, nous avons souhaité prendre la responsabilité de notre propre destinée. Nous avons considéré que la Polynésie était parvenue à un niveau de maturité politique suffisant pour s'administrer elle-même.

Avec le recul, le constat s'avère positif. Les caractéristiques coutumières, culturelles et linguistiques de notre peuple s'expriment pleinement à travers le statut dont nous bénéficions. Les difficultés restent marginales. Notre autonomie n'est pas totale mais nous parvenons à construire notre pays tel que nous le concevons.

À l'occasion de la crise du Covid-19, nous sommes intervenus de concert avec le Haut-commissaire. Nous avons pris nos décisions en commun, avons organisé ensemble nos conférences de presse. Eu égard à l'application de l'état d'urgence, le Haut-commissaire disposait d'une compétence générale. Il ne m'en a pas moins consulté sur les modalités du confinement. J'ai pu imposer l'interdiction de la vente d'alcool, je lui ai demandé de prolonger le couvre-feu qui ménageait nos forces de sécurité et nos brigades municipales. Le Haut-commissaire a accepté ces mesures qui, pourtant, lui faisaient encourir un risque contentieux.

Si, à l'évidence, ces relations fructueuses dépendent des hommes qui les entretiennent, le statut par lui-même en autorise le développement.

Sur l'étendue de nos compétences, je dois dire que j'éprouve une gêne pour ce qui tient à nos rapports avec les pays de la zone Pacifique.

Je travaille et m'entends bien avec les Premiers ministres de Nouvelle-Zélande et d'Australie, ou avec le chef d'État chilien. J'interviens auprès d'eux, non comme représentant de la Polynésie, mais au nom de la France, participant ainsi à son rayonnement dans cette partie du monde.

Cependant, négocier une question d'ordre commercial m'impose de passer par le Quai d'Orsay. Il peut, par exemple, s'agir du câble optique en provenance de Nouvelle-Zélande qui nous permet d'assurer nos communications internationales. Obtenir du ministère des affaires étrangères un avis favorable requiert souvent un délai de plusieurs mois. Or, il ne s'agit que de négociations commerciales, non de diplomatie pure.

Si une révision de notre statut devait intervenir, je demanderais à l'État qu'il nous délègue une partie de ses compétences dans le domaine des relations extérieures. Je puis concevoir la nécessité d'une concertation avec les services de l'État, d'un contrôle *a posteriori* de ces mêmes services. Pour autant, il nous faut obtenir une plus large marge de manœuvre avec nos partenaires de la zone Pacifique.

En matière de démocratie locale, je me réjouis de l'excellence de nos relations avec les communes et collectivités locales polynésiennes. À mon arrivée, j'ai fait de la démocratie locale l'un des éléments clefs de ma gouvernance. J'ai d'emblée pensé que la Polynésie ne se construirait que sur le fondement de la réunion de l'ensemble de ses collectivités. Nous ne saurions diriger ce pays à partir de Papeete et avec un budget unique. Les relations avec les maires sont indispensables.

Les communes se situent au plus proche des populations. Mieux que quiconque, les maires en connaissent les besoins et les difficultés. Avec les communes, la politique s'efface devant l'évidence d'un partenariat naturel. Je l'ai évoqué avec le Président de la République.

Entre le gouvernement polynésien et les communes, il nous faut donc parler un langage commun. Nous progressons vers cet objectif. Une évolution récente de notre statut permet désormais de partager plus qu'avant les compétences du gouvernement avec les communes. Sont notamment concernés les domaines des affaires sociales, de la jeunesse et des sports, de l'économie...

En Polynésie, pays et communes sont indiscutablement liés. Le fonds intercommunal de péréquation finance les communes à hauteur de 80 %, principalement pour leurs dépenses de fonctionnement. Il est abondé par un prélèvement sur la fiscalité locale. Les communes ne disposent pas des moyens humains nécessaires au recouvrement de l'impôt local. Le pays se charge donc de sa collecte, avant sa redistribution. Ce qui passait à l'origine pour un handicap semble désormais, avec les relations que nous entretenons depuis 2014, un avantage et une garantie.

La démocratie locale s'avère un atout. Avec l'État et le pays, la commune assure la stabilité du système. Fort de ce constat, je demeure confiant devant la crise économique qui s'annonce, à la suite de la pandémie. Ensemble, nous ferons corps pour la combattre.

**M. Michel Magras, président.** – Vos propos, notamment sur l'environnement régional, dénotent de nombreux points communs avec ceux que le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie m'a tenus.

J'imagine que dans certains domaines, par exemple lors de compétitions sportives, vous souhaiteriez être représentés sous votre propre nom.

**Mme Lana Tetuanui, sénatrice.** – Pendant la crise du Covid-19, sur les questions sanitaires, nous avons connu en Polynésie française certaines difficultés quant au partage des compétences avec les services de l'État. Des populations ont dû être mises en quarantaine et cette décision relevait du Haut-commissaire. Nous souhaitons toutefois en assurer directement le contrôle mais l'état d'urgence ayant été décrété, la compétence de principe du pays entraine en concurrence avec celle de l'État.

**M. Édouard Fritch.** – Comme je vous l'indiquais, nous sommes finalement parvenus à composer avec notre interlocuteur. Ouvert à nos demandes, il a accepté d'abaisser le niveau des exigences inhérentes à la quarantaine et au confinement. Nous considérons en effet indispensable de rouvrir notre territoire au tourisme, en particulier celui en provenance d'Amérique et d'Europe.

En Polynésie française, nous n'entrons généralement pas en concurrence avec les services de l'État. Dans tout ce qui relève des compétences territoriales, comme l'équipement et la santé, l'État nous a transféré la compétence. Il intervient encore en matière de contrôle de légalité, de relations avec l'extérieur, de délivrance des passeports, et auprès des communes.

La seule exception notable que je relèverai se rapporte à la direction de l'aviation civile. Nous devons en discuter avec les autorités étatiques, tant la question se révèle toujours plus sensible, voire conflictuelle.

**M. Michel Magras, président.** – Dans le secteur aéronautique, l'État conserve ses prérogatives. Elles contredisent parfois les intérêts de nos territoires. Nous suivons avec attention votre action dans ce domaine.

En Polynésie française, l'accès aux frontières et l'accès au marché du travail pour les étrangers relève-t-il d'une compétence du pays ou de l'État ?

**M. Édouard Fritch.** – L'accès aux frontières constitue une compétence de l'État. En revanche, l'accès au travail entre dans le champ des compétences du pays. À mon sens, nous devrions maîtriser ces deux aspects. Soucieux de l'avenir de nos enfants, il me semble que nous sommes plus stricts que les représentants de l'État, Haut-commissaire et fonctionnaires, dont la présence parmi nous n'est que temporaire. Nous nous retrouvons dans une situation où les règles nous échappent, nous ne pouvons pas maîtriser les entrées sur notre territoire.

**M. Michel Magras, président.** – Cette problématique existe aussi pour Saint-Barthélemy.

Je reviens à la situation de la Polynésie française dans la région du Pacifique. Lorsque la délégation aux outre-mer s'est déplacée dans cette région, nous avons ressenti le besoin d'une présence française plus significative, notamment pour contrebalancer la puissance chinoise ou américaine. Quelle est actuellement votre attente à l'égard de l'Union

européenne, pour la défense de la zone économique exclusive (ZEE) française du Pacifique ? J'évoque l'Union européenne, tant je m'inquiète des répercussions de son positionnement sur la politique internationale de la France dans cette zone...

**M. Édouard Fritch.** - Je m'en suis ouvert au Président de la République. De part et d'autre, à l'est et à l'ouest, la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie offrent à la France deux porte-avions à l'entrée de l'océan Pacifique. Nous y occupons des situations stratégiques.

Nous n'ignorons pas les difficultés présentes de l'État. Elles ne doivent cependant lui faire oublier les moyens qu'il peut déployer à partir de nos territoires, ni le fait qu'il peut compter sur eux pour développer sa diplomatie dans la région.

Jusqu'en 1995-1996, avec la conduite des essais nucléaires, la France était honnie des autres États dans le Pacifique. Depuis lors, nous n'avons pas ménagé nos efforts afin de relancer les échanges avec eux. Je partage avec vous l'idée que nombre de ces États aspirent à une plus forte présence de la France.

Une observation attentive montre que les câbles de communication passent invariablement, dans le Pacifique, par des territoires américains, les îles Midway et Pearl Harbour. Ce constat explique que des États d'Amérique du Sud, le Japon, ainsi que la Chine, souhaitent emprunter d'autres voies. Les territoires de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française pourraient les leur apporter. Utilisons mieux les potentialités dont nos situations géographiques respectives sont porteuses !

Nous octroyer plus de latitude pour négocier avec les puissances extérieures participerait de cet effort. Représenter conjointement notre pays et la France dans le Pacifique est pour nous une fierté. Cependant, il nous faut disposer des moyens humains indispensables à ce travail. Des hommes formés à la diplomatie nous font encore défaut. La Nouvelle-Calédonie a quant à elle bénéficié du programme « 400 cadres ». La France doit accompagner nos collectivités, afin qu'elles deviennent ses antennes dans le Pacifique.

**M. Michel Magras, président.** - Dans les Antilles, un projet de câble sous-marin entre l'Amérique du Sud et Porto Rico, *via* la Martinique, a montré les faiblesses de nos collectivités devant les entreprises multinationales. Celles-ci maîtrisent les prix, qu'elles imposent, ainsi sans doute que les communications dont elles assurent le déploiement. En dépit de la distance qui nous sépare avec le Pacifique, nous avons des problématiques communes.

Quant aux moyens humains, je partage également votre analyse. Pour notre part, nous nous battons depuis plusieurs années afin que l'outre-mer intègre les parcours d'excellence des hauts fonctionnaires dans le but de développer une véritablement culture des outre-mer qui se diffusera

au sein de l'administration. Trop souvent, de hauts fonctionnaires ont à traiter des dossiers qui nous intéressent sans connaissance préalable de nos traditions, cultures, institutions et droit locaux. La France ne se résume pas au territoire métropolitain.

**M. Édouard Fritch.** - En période de crise, en cas de catastrophe naturelle survenant dans le Pacifique, tel un cyclone, nous engageons l'accord « FRANZ » qui prévaut entre la France, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Malheureusement, en pratique, ce sont toujours ces deux derniers pays qui interviennent. Je m'étonne et m'attriste que la France ne soit pas davantage présente dans de pareils cas.

**M. Michel Magras, président.** - Dans les réflexions qui ont cours à Paris, il est question d'une révision constitutionnelle. Les parlementaires ultramarins ont d'ores et déjà émis des propositions. Les outre-mer sont actuellement régis par les articles 73 et 74 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie bénéficie quant à elle d'un chapitre propre.

Quel est votre sentiment quant à une éventuelle révision de la Constitution ? Sa rédaction actuelle s'agissant des outre-mer vous paraît-elle satisfaisante ? L'idée de regrouper l'ensemble des outre-mer sous une catégorie et une appellation uniques, qui pourrait être celle de « collectivités d'outre-mer », vous semble-t-elle opportune ?

**M. Édouard Fritch.** - Je comprends le souhait d'un regroupement. Il renforcerait la réalité des outre-mer au sein de la République. Néanmoins, nous ne relevons pas tous du même statut. Certains possèdent la qualité de département. Nous sommes pour notre part une collectivité.

Il m'importe de protéger le statut d'autonomie de mon territoire. Je craindrai de le perdre à l'occasion de la rédaction d'un nouvel article constitutionnel, commun à l'ensemble des territoires d'outre-mer. Au contraire, notre statut actuel me paraît correspondre à l'avenir des outre-mer, chacun souhaitant bâtir son propre pays.

À mon sens, jouir de l'autonomie ne signifie nullement que nous nous désolidarisons de l'ensemble national. Au moment de la crise sanitaire, les outre-mer ont pu bénéficier du dispositif de chômage partiel, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie. Nous avons été contraints de le financer nous-mêmes. Pourquoi la solidarité nationale ne s'est-elle donc pas étendue à ces deux territoires ? Nous n'avons pas demandé à nous écarter de la Nation. La solidarité doit demeurer ce qui nous rattache à elle, par l'intermédiaire de l'État.

Notre choix de l'autonomie assume le constat de notre impossibilité à vivre dans l'indépendance. Nous avons besoin de la Nation française à nos côtés. La solidarité y lie les hommes entre eux. La solidarité doit constituer un trait d'union entre la métropole et nos territoires d'outre-mer.

Depuis près d'un an, avec le ministère en charge de la santé, je négocie une convention santé et solidarités. En dépit d'un enjeu financier qui ne dépasse pas 10 millions d'euros, soit 1 milliard de francs Pacifique, je déplore le peu d'avancées que nous enregistrons. Elles intéressent pourtant les plus démunis.

Pendant la crise du Covid-19, à maints égards, nous n'avons pu compter sur la solidarité de l'État. Il nous a par exemple fallu assurer notre propre approvisionnement en masques de protection auprès de fournisseurs étrangers. Fort heureusement, nous avons pu constituer une trésorerie de précaution depuis trois ans. Elle nous a permis de répondre avec célérité à la situation d'urgence, mais non sans difficulté et subir de sérieuses contraintes.

Je l'ai indiqué au Haut-commissaire. Comment organiser notre relance économique ? Du seul fait de l'arrêt du tourisme, nous constatons une baisse de près de 20 points de notre PIB. Il nous faut réagir. Aucune réponse, aucun signe ne nous parvient, aucun moyen ne nous est alloué.

**M. Michel Magras, président.** – Quels liens la Polynésie entretient-elle avec les grandes institutions financières publiques que sont la Banque publique d'investissement (Bpifrance), l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) ?

**M. Édouard Fritch.** – L'AFD est présente sur notre territoire. Elle y possède une antenne locale. Ses décisions dépendent néanmoins du ministère de l'économie et des finances, à Paris.

La question nous a été posée de savoir quels besoins nous exprimions au terme de la crise sanitaire. Nous les avons fait connaître. J'ai précisé au Président de la République que je tenais à la disposition des experts de l'État l'ensemble des pièces justificatives.

Après quinze jours, l'AFD ne nous a toujours pas répondu.

Si elle participe au financement de nos investissements, Bpifrance ne revêt pas dans notre territoire la même importance que l'AFD.

**M. Michel Magras, président.** – Nous constatons que les banques se montrent réticentes à l'égard des entreprises d'outre-mer. En conséquence, nous avons obtenu d'inscrire dans la loi que lorsqu'elles expriment leur refus, Bpifrance doit, au nom de l'État, apporter sa garantie à 100 %. Après m'être entretenu avec M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, avec M. Rodolphe Alexandre, président de l'assemblée de Guyane, et en vous entendant, cher Édouard Fritch, ainsi qu'à l'aune de ma propre expérience à Saint-Barthélemy, je constate que ceux qui ont expérimenté l'autonomie n'entendent pas y renoncer.

L'autonomie ne signifie pas l'indépendance, nous sommes fiers de notre appartenance à la France, mais elle constitue un indéniable progrès du point de vue du rapprochement de la décision du territoire en vue de son adéquation. Pour autant, des points de blocage persistent.

Notre collègue, M. Jean-Paul Virapoullé, avec lequel j'échangerai prochainement, a voulu consacrer dans la Constitution le caractère départemental du statut de l'île de La Réunion. En Polynésie française, vous détenez la plupart des compétences. Dans leur exercice, arrive-t-il que vous consultiez l'ensemble des Polynésiens, malgré l'étendue de votre territoire ? Que pensez-vous de la démocratie participative locale, à savoir la consultation de la population sur les décisions majeures qui la concernent ?

**M. Édouard Fritch.** - Nous disposons de la possibilité d'organiser des référendums. Notre statut le prévoit. À ce jour, nous n'en avons pas éprouvé la nécessité. Peut-être ce constat tient-il à nos institutions elles-mêmes. L'assemblée de Polynésie, en particulier, représente nos cinq archipels, sans exception. Ils y sont représentés en nombre et s'y expriment sans réserve.

D'autre part, le gouvernement local rencontre régulièrement les maires. Par exemple, lorsque le syndicat pour la promotion des communes tient ses congrès ou des réunions, le gouvernement y participe. L'échange est permanent. Le gouvernement prend en compte les problématiques que les communes soulèvent. Elles expriment l'avis des populations.

À titre d'illustration, nous projetions à Tahiti la construction d'une route entre le nord et le sud de l'île. Une de nos communes manifestait son désaccord. J'ai pris la décision de ne pas poursuivre le projet. Je l'ai suspendu, dans l'attente des résultats des élections communales.

**M. Michel Magras, président.** - J'évoquais la consultation populaire car je pense profondément que présenter à l'État une demande d'évolution du statut qui a reçu l'assentiment de la population, témoignant de sa volonté, pèse davantage.

Dans leur recherche du juste équilibre avec l'État, les autres collectivités d'outre-mer mettent en avant la structure de leur relation vis-à-vis de l'Union européenne. En Polynésie, votre statut, comparable à celui de Saint-Barthélemy, est celui de pays et territoire d'outre-mer (PTOM). Cette relation à l'Union européenne vous convient-elle ?

**M. Édouard Fritch.** - Je pense que nous ne bénéficions pas suffisamment de notre appartenance à l'Union européenne. Depuis le retrait du Royaume-Uni, ou « Brexit », les territoires français demeurent les seuls représentants de l'Union européenne dans l'océan Pacifique.

Il me semble souhaitable de supprimer entre notre collectivité et l'Union le filtre du ministère des outre-mer. Pourquoi ne pourrions-nous pas entretenir une relation directe avec les institutions bruxelloises et défendre nous-mêmes nos dossiers auprès d'elles ?

**M. Michel Magras, président.** – Nous allons précisément produire un rapport sur les relations entre les outre-mer et l'Union européenne. Je regrette aussi l'insuffisante représentation des outre-mer à Bruxelles. Ses dossiers y sont adressés à la représentation permanente française, laquelle dépend du Premier ministre.

S'agissant de la répartition des fonds, l'Union européenne s'oriente vers une pratique qui tend désormais à davantage contrôler, évaluer et sanctionner l'emploi des enveloppes budgétaires qu'elle alloue et que les États répartissent entre leurs territoires. Pour l'heure, nous remarquons, au détriment des premiers, des écarts significatifs entre les montants que les PTOM et les États indépendants d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) perçoivent de l'Union européenne.

**M. Édouard Fritch.** – Ce seul sujet mériterait d'autres développements. Nous aurons l'occasion de l'aborder de nouveau ensemble.

Je terminerai ici par deux points.

En premier lieu, si vous pouvez, Monsieur le président, représenter une force de proposition, il importe qu'au ministère des outre-mer ou qu'au ministère de l'intérieur se constitue une équipe permanente avec laquelle travailler, indépendamment des changements de gouvernement. Il lui incomberait de porter et de suivre la mise en œuvre dans la durée les vœux des élus et des populations d'outre-mer. Nous avons connu ce type d'organisation entre les années 1960 et 1980. Nos interlocuteurs d'alors entretenaient la mémoire des outre-mer. Personne ne les a remplacés et nous avons perdu une forme précieuse de continuité. Sans cesse, il nous faut rebâtir nos relations, retisser les liens. La France ne doit pas improviser avec ses outre-mer. Elle leur doit de voir son drapeau flotter sur tous les océans.

En second lieu, je reviens sur la modification constitutionnelle que nous avons évoquée. Un problème majeur persiste avec l'État. Je m'en suis ouvert auprès de l'actuel Président de la République, de même qu'auprès de son prédécesseur. Ce problème a trait aux essais nucléaires. L'État a en effet pris des engagements qu'il n'honore pas. Son image s'en trouve dégradée. Avec d'autres élus, dont la sénatrice Lana Tetuanui, nous avons pris l'initiative de demander l'inscription dans la loi de la dette nucléaire de l'État. Le projet de supprimer la commission mise en place, ainsi que l'introduction récente d'un amendement à ce sujet dans le projet de loi de finances, nous ont particulièrement contrariés.

**M. Michel Magras, président.** – Sur ce dernier point, l'intervention d'une commission mixte paritaire a rétabli la situation. En définitive, la loi retenue répond, je pense, à vos attentes.

**Mme Lana Tetuanui, sénatrice.** – Je vous le confirme. Nous n'en dénonçons pas moins la manière. Un sujet à nos yeux capital ne saurait être ainsi remis sans cesse en cause.

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, j'ai pris beaucoup de plaisir à échanger avec vous. De vos propos, je conclus que la Polynésie française se satisfait globalement de son statut actuel, en sachant qu'il demeure évolutif. La Polynésie attend de l'État qu'il entende sa voix exprimée notamment par ses parlementaires sur certains sujets.

Je rendrai prochainement compte de nos échanges au groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, présidé par le président du Sénat, Gérard Larcher. Ce sera le 17 juin en réunion plénière du groupe de travail. Je m'appliquerai au mieux à y être le porte-voix des outre-mer, à formuler des propositions qui contribuent à la prise en compte de chacun de ses territoires, dans leurs attentes et volontés. Notre aspiration demeure celle des relations clarifiées avec l'État. En ce sens, il me semble que nous enregistrons des progrès ces dernières années. À nous de les accentuer.

**Mme Lana Tetuanui, sénatrice.** – Nous vous remercions, monsieur le président, de l'écoute que vous nous accordez, spécialement au sortir de la crise de la covid-19. Le président Fritch a parfaitement résumé la situation actuelle de la Polynésie française, à l'aune de son statut et du partage des compétences avec l'État.

Il me presse de rejoindre Paris, tant il importe d'obtenir du ministère des finances une meilleure compréhension à notre égard.

**M. Édouard Fritch.** – Je tiens également, monsieur le président, à vous adresser mes remerciements. Je connais l'importance des rapports que les parlementaires de la Délégation sénatoriale aux outre-mer rédigent. Ils peuvent se révéler cruciaux quant aux décisions à venir du gouvernement central.



*b) Entretien avec M. Atoloto Kolokilagi, président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna*

**Mardi 2 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, je vous remercie d'avoir accepté cet échange que j'ai sollicité en vue d'une restitution sur « l'état des volontés » des territoires d'outre-mer en ce qui concerne l'organisation et les modalités de leur libre administration locale.

Le président du Sénat, Gérard Larcher, a en effet initié un groupe de travail sur la décentralisation avec l'ambition – selon ses termes – de « repenser en profondeur l'organisation des pouvoirs locaux » et de formuler des propositions en ce sens. Il m'a fait l'honneur de me charger du volet outre-mer en ma qualité de président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. C'est dans cette optique que j'ai souhaité entendre chacun des exécutifs des grandes assemblées territoriales en vue d'une restitution des orientations reflétant aussi fidèlement que possible la diversité des visions institutionnelles ultramarines.

J'espère, sans trahir cette hétérogénéité, que des grands axes se dégageront de ces échanges constituant des articulations autour desquels pourront se construire chaque projet et concrétiser chaque volonté locale. À mes yeux, c'est dans les statuts de ses collectivités du Pacifique que la République trouve une large part de sa créativité et de sa souplesse institutionnelle. C'est pourquoi je suis aussi heureux d'ouvrir ce cycle d'auditions par les collectivités du Pacifique. J'ai souhaité associer mon collègue Robert Laufoaulu à notre échange de ce jour. Je le sais très attentif de près ou de loin à tout ce qui touche à Wallis-et-Futuna dont il est l'indéfectible porte-parole avec la mesure et la fermeté qui caractérisent sa grande personnalité.

Avant d'entamer notre échange, permettez-moi une parenthèse pratique. Au courrier que je vous ai adressé était jointe la trame de questions adressées à l'ensemble des exécutifs et je vous propose qu'elle nous serve de fil conducteur et qu'elle guide nos échanges dans l'esprit général dans lequel elle s'inscrit, bien conscient que certaines questions ne s'appliquent pas strictement à la situation de Wallis-et-Futuna. Ces grands sujets qui intéresseront l'exécutif national sont les suivants : la décentralisation, la différenciation territoriale et la déconcentration des services de l'État dans nos territoires. Nous évoquerons également la forme que pourrait prendre une possible réforme de la Constitution.

Je sais que les îles Wallis-et-Futuna dispose d'un statut particulier, et je vous propose de nous rappeler la répartition des compétences entre l'État et votre collectivité. Le statut actuel est-il bien adapté à votre territoire ? Souhaiteriez-vous réviser la répartition de certaines compétences ? Enfin, la démocratie locale, c'est-à-dire la consultation de la population de Wallis-et-Futuna, est-elle suffisante ou souhaiteriez-vous la développer davantage dans certains secteurs ?

Monsieur le président, je vous cède la parole.

**M. Atoloto Kolokilagi, président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.** – Je vous remercie, Monsieur le président. Je suis accompagné de MM. Atelea Vaitootai, président de la commission des affaires sociales et de la fonction publique et de la commission de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, et Napole Polutele, ancien député, président de la commission du développement, des affaires économiques et du tourisme et de la commission de l'enseignement, de Mme Nivaleta Iloai, conseillère territoriale et ancienne présidente de l'assemblée, et de deux collaboratrices, Mmes Sandrine Ilalio et Olga Gaveau.

En juillet 2017, la question de la réforme institutionnelle a été lancée par le chef de l'État, avec une première étape constituée par le projet de loi 3D (décentralisation, différenciation, déconcentration), comportant une modification de la Constitution et qui a été présentée en mai 2018 en conseil des ministres. Ses objectifs sont de poursuivre une décentralisation adaptée aux besoins de chaque territoire. Les nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales devront s'appuyer sur un principe fort de différenciation, c'est-à-dire qu'à des situations différentes doivent être apportées des réponses différentes. Ce projet de loi doit permettre l'autorisation de nouvelles expérimentations sur le fondement des articles 37-1 et 72 de la Constitution, et formuler des propositions en matière de dévolution du pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales. Wallis-et-Futuna est la seule collectivité d'outre-mer qui n'ait pas encore expérimenté la décentralisation. Le mode de gestion du territoire s'apparente à l'administration directe des institutions locales par l'État lui-même. Nous avons un préfet, qui exerce les fonctions de représentant de l'État mais est aussi l'exécutif du territoire. L'urgence pour nous est le transfert de l'exécutif à une entité locale, selon des modalités à convenir entre les élus de l'assemblée territoriale et les trois rois.

**M. Michel Magras, président.** – J'ai en effet été surpris par le fait que, conformément à votre statut, le préfet ait le pouvoir exécutif et définisse le budget.

**M. Napole Polutele.** – Monsieur le président, Monsieur le sénateur, je vous adresse mes salutations. Cette réforme constitutionnelle représente une opportunité supplémentaire de travailler sur l'évolution institutionnelle de notre territoire, qui est le seul qui est resté en l'état depuis 1961. La vague de décentralisation des années 1980 ne nous a en effet pas touchés. Nous sommes restés sur le principe d'une administration directe par l'État, avec des modalités de collaboration précisée dans le statut de 1961 et une répartition des différentes compétences, notamment pour notre assemblée territoriale, définie par l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna.

Cette coopération entre l'État et le territoire arrive « à l'essoufflement ». Nous rencontrons depuis quelques années un certain nombre de difficultés, qui ne cessent de se répéter, à des degrés plus ou moins importants. Des décisions sont ainsi votées par délibération de l'assemblée territoriale, mais ne prennent pas effet car le préfet ne les met pas en œuvre sous forme d'arrêtés. Si ceux-ci ne sont pas publiés, une crise institutionnelle pourrait se poser, car les élus de la collectivité considéreraient qu'ils ne sont pas entendus par le préfet, détenteur du pouvoir exécutif. Il y a ici matière à réflexion. Placer le statut de Wallis-et-Futuna sous l'article 74 de la Constitution semble discutable, puisque tous les territoires passés sous ce statut des collectivités d'outre-mer exercent la libre administration de leur collectivité. Wallis-et-Futuna est quant à lui toujours régi par l'ancien système des années 1960-70. La présente réflexion constitue donc une opportunité d'impulser un changement de fond. Nous travaillons actuellement avec le président de l'assemblée territoriale, les élus et les chefferies sur la possibilité d'une réforme visant à transférer l'exécutif du territoire aux élus locaux ou à une institution au sein de laquelle ils siègeraient. Ce travail a été présenté la semaine dernière aux autorités du territoire. Nous avons bon espoir qu'il puisse aboutir rapidement. Il fera ensuite l'objet de présentation aux différentes institutions, y compris aux chefferies.

Un consensus me semble se dessiner autour de cette demande de transfert de l'exécutif aux instances territoriales.

**M. Michel Magras, président.** - Le président de la Nouvelle-Calédonie nous expliquait que pendant toute la période de crise sanitaire, l'ensemble des décisions a été pris conjointement avec le Haut-commissaire. Que pensez-vous de cette idée ? Par ailleurs, dans le cadre de ce nouvel exécutif, comment associez-vous les trois royaumes ?

**M. Atoloto Kolokilagi.** - Si un consensus s'est établi entre le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et le Haut-commissariat, il faut cependant noter qu'une réunion de différents collègues a également été organisée à Nouméa. S'agissant de Wallis, nous avons formé un comité de suivi composé des autorités coutumières, de l'assemblée, du préfet et de la mission catholique.

**M. Michel Magras, président.** - Dans le projet que vous proposez, quelle serait la composition du nouvel exécutif et ses relations avec les trois rois ?

**M. Atoloto Kolokilagi.** - Nous sommes en phase de travaux, jusqu'à la fin de l'année, pour définir ces éléments. Ces travaux sur le transfert de l'exécutif ont été initiés au début de l'année. Un point sera effectué au mois d'août ou de septembre.

**M. Michel Magras, président.** - Avez-vous déjà une idée des compétences que vous souhaiteriez exercer à la place de l'État ?

**M. Atoloto Kolokilagi.** – Nous vous transmettrons les réponses au questionnaire que vous nous avez envoyé.

**Mme Nivaleta Iloai, conseillère territoriale et ancienne présidente de l'assemblée.** – Vous nous demandiez comment nous allons travailler avec les trois royaumes. Le groupe de travail propose d'associer aux décisions à prendre tous les acteurs : préfet, État, assemblée territoriale et trois royaumes.

Concernant d'abord la décentralisation, à la question « la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales vous paraît-elle adaptée à la situation de votre territoire ? », notre réponse est négative. Le représentant de l'État est l'exécutif du territoire. Wallis et Futuna sont encore soumis au régime de l'administration directe par l'État.

La deuxième question concernait les compétences qui seraient mieux exercées par la collectivité ou à l'inverse par l'État. Le pouvoir exécutif doit revenir à une entité locale. La répartition des autres compétences par la loi statutaire paraît satisfaisante, en raison du manque de capacités locales, tant en ressources humaines que financières, par exemple en matière de santé, d'enseignement, de circonscriptions territoriales, etc. S'il fallait toutefois transférer ces compétences à l'exécutif local, l'État devrait accompagner ce transfert.

Le dispositif d'habilitation actuel ne permet pas une adaptation efficace des lois et des règlements. Le préfet est habilité à engager tous les ministères de la République. L'assemblée territoriale n'est consultée qu'en cas de projet de loi ou de décret empiétant sur son domaine de compétence.

Nous sommes favorables au renforcement de la démocratie locale. Ceci nécessite le vote d'une loi organique.

**M. Michel Magras, président.** – Les deux îles de Wallis et de Futuna sont relativement éloignées. Saint-Barthélemy avait souhaité évoluer, vis-à-vis de la Guadeloupe, pour obtenir sa propre relation directe avec l'État. Dans votre cas, parvenez-vous à une entente sur la répartition physique de l'exécutif entre les deux îles ?

**M. Atoloto Kolokilagi.** – Nous ne sommes pas concernés par la décentralisation. Nous disposons de nos spécificités, nos coutumes et notre religion. Nous vivons ainsi depuis des siècles. Futuna a deux rois, et Wallis un seul. Il s'agit de la constitution locale traditionnelle. Cette entente entre nos deux îles a vocation à perdurer.

**M. Michel Magras, président.** – Votre principale préoccupation concerne la relation entre l'État et votre territoire. Lorsque nous votons des lois à Paris, nous rencontrons beaucoup de difficultés à faire entendre les voix des outre-mer, et les lois ne sont pas toujours adaptées à nos territoires. Le Gouvernement a permis des solutions dérogatoires en nous permettant d'expérimenter. Que pensez-vous de l'habilitation et de la différenciation territoriale ?

**M. Atoloto Kolokilagi.** – Les spécificités de nos territoires ne sont effectivement pas considérées, et nous sommes moins avantagés que d'autres. Si je prends l'exemple du dispositif d'aide de continuité territoriale, je constate qu'un taux unique s'applique sur les billets d'avion pour tous les outre-mer. Mais une réduction de 30 % ne représente pas la même charge pour la collectivité si le billet est à 400 euros ou à 3 000 euros.

**M. Napole Polutele.** – Concernant l'applicabilité et l'adaptabilité des lois votées au niveau national, le dispositif actuel qui permet la consultation de nos territoires et la prise en compte de la spécialité législative qui les protège des autres dispositions votées en métropole me semble positif. Cette spécialité législative me semble constituer, en soi, une protection.

**M. Michel Magras, président.** – Je partage ce constat, à une nuance près pour mon île : nous sommes toujours consultés dans l'urgence, et sur la question de savoir si nous sommes favorables ou non sans nous donner, au stade de la consultation, la possibilité d'apporter des modifications. Cela conduit le conseil exécutif à donner son accord avec la loi pour autant qu'elle n'empiète pas sur les compétences qui ont été précédemment transférées. Il appartient ensuite aux parlementaires de se battre pour obtenir l'adaptation de ces lois. La continuité territoriale s'opère par ailleurs entre la France et un territoire, à condition qu'il n'y ait pas d'escale. Or nos deux territoires en supposent. La continuité territoriale telle qu'elle est définie par la loi est donc bancale.

Il se pose la question de savoir à quel moment la différenciation doit être prise en compte dans le processus législatif. Il nous est proposé, par le dernier article de la loi, de laisser le Gouvernement légiférer par ordonnance pour appliquer la loi à nos territoires. Cette disposition peut être parfois gênante.

**Mme Nivaleta Iloai.** – Concernant la différenciation, la première question était la suivante : « Quel est le projet de différenciation territoriale de votre collectivité et quel enjeu représente-t-il pour votre territoire ? » La prise en compte de l'organisation sociale et coutumière est fondamentale, en ce qu'elle est le socle de la culture des Wallisiens et Futuniens.

La deuxième question était la suivante : « Les transferts de compétences envisagés devront-ils être assortis de la compétence normative pour la mise en œuvre de ce projet ? Dans l'affirmative, quelles matières vous semblent-elles essentielles ? » Le transfert de la compétence normative est essentiel. Il permet en effet de responsabiliser les institutions locales, mais aussi une adaptation rapide, au gré des nécessités du développement local et des spécificités de Wallis et Futuna.

S'agissant d'une possible réorganisation des institutions locales, celle-ci est en effet incontournable.

En ce qui concerne l'évolution du cadre constitutionnel, celle-ci n'est pas nécessaire pour l'heure.

**M. Michel Magras, président.** – Je comprends parfaitement la nécessité de la prise en compte des coutumes et traditions ainsi que de votre organisation locale.

Concernant l'État, de manière générale, depuis 1982 et les lois de décentralisation, l'État a confié des compétences aux régions, aux départements et à son représentant, le préfet. Or il a également recréé dans nos territoires des agences régionales et départementales ainsi que des directions régionales et départementales, dans tous les domaines (environnement, urbanisme, santé, etc.). Cette multiplication des services de l'État a porté atteinte à l'efficacité de la représentation de l'État et de notre rôle d'élu. Le guichet unique constitue-t-il une bonne solution ? Considérez-vous au contraire qu'il soit nécessaire de développer dans votre territoire cette multiplicité d'agences et de direction ?

**M. Napole Polutele.** – Nous n'avons qu'un seul interlocuteur représentant l'État, le préfet. Ceci me semble plus clair. Le préfet exerce également le contrôle d'égalité des lois. Nous ne rencontrons donc pas cette difficulté liée à la multiplicité des interlocuteurs et des services. Nous explorons néanmoins toutes les pistes dans le cadre de la réflexion que nous menons eu égard à l'exécutif.

**M. Michel Magras, président.** – Le maintien d'un guichet unique de l'État vous semble donc être la bonne solution.

**M. Atoloto Kolokilagi.** – En effet, mais ce point reste à réfléchir.

**M. Robert Laufoaulu.** – Je souhaiterais revenir sur les spécificités du territoire. Le statut de 1961 n'était pas un statut de territoire d'outre-mer. Wallis-et-Futuna n'était pas entré dans le prêt-à-porter des territoires d'outre-mer. Dès cette date, la logique de nos structures traditionnelles, qui présidera ensuite, en 2003, la réforme des collectivités d'outre-mer, a été reconnue. Le président Jacques Chirac avait alors dit qu'il voulait du sur-mesure pour les territoires d'outre-mer. Telle est la difficulté qui se pose aujourd'hui dans une réflexion d'évolution de notre statut. Celle-ci n'est pas nouvelle ; depuis 1998, nous avons mené au moins trois tentatives de réforme du statut du territoire. Nous avons toujours été bloqués par les réticences des chefferies, qui se sentent menacées et craignent de se voir retirer des compétences et des reconnaissances qui leur ont été accordées en 1961. Les travaux qui iront dans le sens d'une réforme du statut n'en tenant pas compte sont donc voués à l'échec.

Aujourd'hui, le point relatif à l'exécutif me semble toutefois faire l'objet d'un accord. Du fait de notre autonomie, l'exécutif devra être confié à une instance indépendante de celle qui légifère, à savoir l'assemblée territoriale. Lorsque nous aurons séparé la représentation de l'État du chef du territoire, la situation se clarifiera certainement, à condition néanmoins de bien distinguer l'organe législatif de l'exécutif. Le rôle de l'État sera de garantir la légalité des décisions de l'instance délibérative. S'agissant de la

place des chefferies, elles ont été intégrées dans le conseil du gouvernement en 1961, tandis que les circonscriptions jouent le rôle de communes. Il me semble nécessaire d'aller plus loin encore dans cette réflexion. La question de la fusion des articles 73 et 74 se pose dans ce cadre. Il est nécessaire de prendre davantage en compte les spécificités des territoires, en mettant en place une structure et des statuts correspondant à leurs réalités.

**M. Michel Magras, président.** – Je partage ces propos. J'en déduis qu'il est nécessaire de rassurer les chefferies quant au fait qu'elles ne perdront pas ce qui caractérise le territoire. Je comprends aussi que la priorité est la relation avec l'État et le transfert de l'exécutif.

L'idée d'un article unique pour l'ensemble des outre-mer me semble être une bonne solution, si celui-ci respecte les particularités de chaque territoire. Il s'agirait alors d'un véritable statut « à la carte ».

**M. Atoloto Kolokilagi.** – Notre travail en cours a pour objectif d'aboutir à une évolution du statut simple et efficace.

**Mme Nivaleta Iloai.** – Concernant la présence des services déconcentrés de l'État sur le territoire, celle-ci ne paraît pas adaptée aux besoins locaux. Certains services sont essentiels mais n'existent pas, comme le service militaire adapté.

S'agissant de l'organisation des services de l'État, celle-ci doit être modifiée. Il conviendrait ainsi de séparer les effectifs de l'État des personnels du territoire.

**M. Michel Magras, président.** – Sur ces deux points, je comprends votre position. Les outre-mer se battent pour le maintien du service militaire adapté (SMA), qui a permis la formation de quantité de nos jeunes en difficulté. Nous devons en effet nous battre pour l'extension du service militaire adapté à Wallis-et-Futuna. Concernant l'organisation des services de l'État, dans bon nombre d'autres territoires d'outre-mer, les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires territoriaux sont strictement séparés. Il est donc utile de savoir que tel n'est pas le cas à Wallis-et-Futuna.

**M. Napole Polutele.** – La plupart des services de l'État déconcentrés sont localisés en Nouvelle-Calédonie. Cette ancienne pratique est sans doute liée aux relations anciennes que nous avons avec ce territoire. Il convient de rappeler que Wallis-et-Futuna est une entité juridique et une collectivité de la République à part entière. Même si nous ne représentons qu'une infime partie de la population, nous devons bénéficier de cette représentation sur le territoire, que nous n'avons cessé de demander. En matière de contrôle sur la législation relative aux énergies, par exemple, les services sont localisés en Nouvelle-Calédonie. C'est le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Il me semble donc important d'évoluer vers une meilleure représentation des services de l'État sur notre territoire.

**M. Michel Magras, président.** – Je comprends parfaitement vos remarques. Vous avez besoin d'une réponse sur place, mais ne serait-il pas plus intéressant de doter l'organisation représentative de l'État de la capacité à répondre dans tous les domaines ? La multiplication des administrations a en effet pour effet d'alourdir l'organisation.

**M. Napole Polutele.** – Le guichet unique me semble être la solution la plus souhaitable en termes de communication.

**M. Robert Laufoaulu.** – Concernant les services de l'État basés en Nouvelle-Calédonie et dont dépend Wallis-et-Futuna, selon l'accord de Nouméa, les services communs à ces deux territoires devaient être séparés. Il me semble nécessaire de rappeler ce principe.

S'agissant du guichet unique sous la tutelle du préfet, la personne nommée préfet doit être bien informée des spécificités du territoire. Le mode de recrutement du préfet et des fonctionnaires de l'État sur le territoire doit dès lors être revu. Il s'agit de ne pas envoyer dans un territoire aux caractéristiques singulières des personnes qui n'y ont pas été préparées.

**M. Michel Magras, président.** – Nous nous sommes battus à Saint-Barthélemy pendant des années pour obtenir cette prise en compte par rapport à la Guadeloupe. Aujourd'hui encore, en matière de santé, nous sommes inclus dans le système guadeloupéen. S'agissant du sujet de la spécificité, nous militons effectivement pour que les hauts fonctionnaires nommés outre-mer soient mieux formés.

Je vous laisse la parole pour la dernière partie concernant la révision constitutionnelle.

**M. Atoloto Kolokilagi.** – Ce constat sur les hauts fonctionnaires est identique depuis des années et nous pose problème.

**Mme Nivaleta Iloai.** – Dans l'optique d'une révision constitutionnelle, la priorité doit être donnée à la décentralisation ou à l'évolution statutaire. Dans le cas particulier de Wallis-et-Futuna, il s'agit de l'évolution statutaire.

S'agissant de la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution, l'organisation des départements et des collectivités d'outre-mer est différente. Il existe un risque que les collectivités de l'article 74 soient noyées « dans la masse ».

Concernant le possible regroupement de l'ensemble des territoires sous l'appellation de collectivités d'outre-mer, celui-ci ne représente aucun inconvénient pour Wallis-et-Futuna.

La définition des statuts des territoires par une loi organique permettrait par ailleurs de mieux cibler les besoins d'adaptation propres à chaque collectivité. Les exemples calédonien et polynésien en témoignent.

En ce qui concerne la consultation des populations sur les demandes de transfert de compétences, cet outil favorise effectivement la démocratie. La participation de tous aux choix d'avenir et de développement d'un territoire nécessite une information suffisante des populations.

**M. Michel Magras, président.** – Vos réponses sont pleines de bon sens et rigoureuses. Saint-Barthélemy dispose d'un statut basé sur une loi organique récente et a été précédé par un long travail d'information et de préparation de la population, qui s'est traduit par des votes favorables extrêmement élevés. La bonne information de la population à ces sujets la rassure. Ce besoin est encore plus net chez vous, compte tenu des spécificités propres à toutes les chefferies et de l'organisation traditionnelle de votre vie sur vos territoires.

Souhaitez-vous soulever d'autres points ?

**M. Atoloto Kolokilagi.** – Concernant une évolution du statut, notre travail se poursuit encore, dans le sens d'une évolution simple et efficace.

**M. Robert Laufoaulu.** – Quand la réflexion en cours au niveau du territoire sera achevée, nous aurons peut-être besoin d'un éclairage juridique. Je voudrais donc rappeler l'engagement du président du Sénat dans le sens d'une éventuelle aide aux travaux d'évolution statutaire des territoires. Celle-ci serait utile.

**M. Michel Magras, président.** – Le président du Sénat est très attaché aux outre-mer. J'aurai le plaisir de lui rappeler cet engagement dans le cadre du groupe de travail qu'il préside sur la décentralisation.

J'ai eu la satisfaction, au cours de ces six dernières années, de faire progresser les sujets d'outre-mer à la tête de la délégation sénatoriale. Mon mandat prendra fin en septembre mais j'espère que ces travaux seront poursuivis. J'aurai plaisir à appuyer votre démarche que j'encourage. Sur nos îles, nous n'avons d'autre choix que d'innover, nous battre et faire comprendre à l'État français les spécificités qui sont les nôtres.

**M. Atoloto Kolokilagi.** – Nous vous remercions également. Nous continuerons à travailler sur le questionnaire pour compléter nos réponses.



*c) Entretien avec M. Daniel Gibbs, président de la collectivité de Saint-Martin*

**Vendredi 12 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – L’entretien que nous allons mener s’inscrit dans le cadre du groupe de travail sur la décentralisation, constitué par le président du Sénat, Gérard Larcher, avec l’ambition, pour reprendre ses termes, « de repenser en profondeur l’organisation des pouvoirs locaux et de formuler des propositions dans ce sens ». À mes yeux, ce groupe de travail doit également permettre d’émettre des propositions en vue d’offrir des moyens d’agir aux collectivités, qui auront un rôle essentiel dans la reconstruction économique et sociale à mener dans les prochains mois.

Si le président du Sénat, M. Gérard Larcher, m’a fait l’honneur de me confier, en ma qualité de président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, le volet outre-mer, il m’était pour autant inconcevable de formuler un point de vue sans avoir consulté tous les outre-mer. J’avais initialement prévu l’organisation en mai d’une journée de colloque à Paris, qui a été annulée en raison de la crise sanitaire. Cette journée devait être organisée en collaboration avec l’Association des juristes en droit des outre-mer. Néanmoins, le groupe de travail ayant tout de même poursuivi son action, j’ai été dans la nécessité d’utiliser la visioconférence pour consulter chacune des collectivités et recueillir leur sentiment. C’est dans ce sens qu’un questionnaire vous a été adressé.

Je dois présenter les résultats de cette consultation, dont l’objet est de traduire l’orientation qui reflète fidèlement la diversité des territoires d’outre-mer et, pour chacun d’entre eux, leur vision institutionnelle.

Je sais que Saint-Martin – tout comme, dans une moindre mesure, Saint-Barthélemy – a été doublement pénalisé par l’ouragan Irma qui a déferlé sur le territoire puis par la crise sanitaire dont nous sortons à peine. Ces épreuves ont, au moins, le mérite d’être un révélateur des forces et des faiblesses de nos statuts, mais aussi de l’efficacité de la réaction de nos propres collectivités en période de crise.

Je suis convaincu que chaque territoire ultra-marin doit parvenir à trouver un statut qui, sans être absolument idéal, pourra lui servir de levier de développement. Nos statuts, certes imparfaits, ont pour fonction primordiale de permettre le déploiement de politiques publiques en concordance avec les réalités locales.

Pour ces visioconférences, mon souhait a été d’associer les sénateurs. J’ai notamment pu débattre avec ceux de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Guyane. Certains ont fait preuve de discrétion tandis que d’autres ont tenu à entendre l’exécutif local.

À la fin de cette séance, je céderai exceptionnellement la parole à M. Guillaume Arnell, sénateur de Saint-Martin, pour recueillir son avis sur ce travail.

Souhaitant laisser en priorité la parole à l'exécutif local, je vous cède tout d'abord la parole, cher Daniel Gibbs.

**M. Daniel Gibbs, président de la collectivité de Saint-Martin.** – Je vous remercie, Monsieur le président, de m'inviter à aborder avec vous ces questions d'une grande importance. Je salue la présence de M. Guillaume Arnell afin que chacun apporte sa vision du sujet.

Dans le but d'être le plus précis possible dans ma réponse à la trame que vous m'avez adressée, je vous propose de vous faire la présentation d'un certain nombre de points que j'ai pu noter. Celle-ci débutera par une rapide introduction, suivie par des réponses, point par point, correspondant aux quatre chapitres qui m'ont été communiqués.

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour votre sollicitation, s'agissant de sujets juridiques récurrents, certes parfois a priori techniques, mais qui finissent toujours par impacter la vie quotidienne de nos concitoyens.

J'interviendrai en deux temps. D'une part, je m'efforcerai de répondre à vos questions en suivant la trame que vous avez bien voulu me communiquer. Certaines de ces questions concernent surtout des territoires où les débats statutaires sont, parfois depuis longtemps, particulièrement vifs. D'autre part, je vous adresserai, sous forme d'annexes, une contribution écrite, reprenant, détaillant et développant mes propos sur quelques sujets particulièrement emblématiques pour Saint-Martin.

Pour résumer, à Saint-Martin, il n'existe ni d'envie ni de besoin d'un « grand soir statutaire », dont je pourrais dire qu'il a déjà eu lieu. Notre statut de collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie est relativement récent, presque treize ans à ce jour. Notre priorité est aujourd'hui plutôt liée au contexte exceptionnellement difficile que nous connaissons. Avec Saint-Barthélemy, Saint-Martin est la seule collectivité de la République à avoir connu deux crises majeures : le passage de l'ouragan Irma et la crise sanitaire. À ces crises s'ajoutent également la grève de l'un des établissements secondaires de la Caisse territoriale des œuvres scolaires (CTOS), qui a duré quatre mois, et les difficultés économiques générées en décembre et janvier derniers par le Plan de prévention des risques naturels (PPRN). Cette crise du PPRN a été, pour nous, l'équivalent d'un second cyclone, avant le début de la crise sanitaire. Aujourd'hui, il est prioritaire d'optimiser les outils juridiques, administratifs et institutionnels permettant de consolider la reconstruction qui a suivi Irma, d'engager notre relance post-Covid-19 et de réussir le développement durable et solidaire de Saint-Martin.

En juillet 2014, j'avais co-rédigé, en tant que député, un rapport sur le sujet avec mon collègue socialiste de l'époque. Je résumais la situation ainsi : « une autonomie prometteuse dans son principe, mais contrariée dans sa mise en œuvre ». C'est encore le cas, au mot près, six ans plus tard. Je vais maintenant vous répondre en suivant la trame transmise.

### **Décentralisation**

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales vous paraît-elle adaptée à la situation de votre territoire ?

Je dirais que la répartition des compétences, établie il y a treize ans et ajustée à la marge en 2012, nous semble correcte. Elle avait fait l'objet de longs débats entre le vote positif à la consultation de décembre 2003 et celui de la loi organique statutaire en février 2007. Globalement, avec le recul, cette ligne de partage nous convient. Nous sommes attachés à l'autonomie notamment fiscale qui nous a été attribuée par le législateur, tout comme à Saint-Barthélemy. Nous sommes tout autant attachés au maintien de la compétence « social » dans le giron de l'État, et ce au nom de la nécessaire solidarité nationale concernant le troisième territoire le plus pauvre de France du point de vue du PIB par habitant.

Nous nous préoccupons, depuis 2007 et plus encore depuis 2018 et les difficiles modalités de la reconstruction post-cyclonique, de l'effectivité des compétences attribuées. Pour le dire en quelques mots, nous avons longtemps connu une situation locale singulière, caractérisée par une commune « faible » au sens de « dotée de peu de moyens » et un État « faible » au sens de « distant et peu engagé », y compris depuis 1963 et l'instauration de la sous-préfecture. Et notre statut nous permet, en principe, de nouer un véritable partenariat entre une collectivité d'outre-mer (COM) « forte », c'est-à-dire dotée des outils de son développement, et un État « fort », garantissant les intérêts de la Nation, mais dans une optique protectrice, pas seulement punitive. Je reviendrai sur ce dernier point un peu plus tard.

Force est de constater que cet équilibre n'a pas été trouvé, malgré des tâtonnements parfois fructueux. Pire, les relations avec l'État local, qui avaient pourtant connu de belles manifestations de coopération sur le terrain en septembre 2017 avec la préfète Anne Laubies, se sont singulièrement dégradées. Ces dégradations ont commencé après les promesses, non tenues, concernant la reconstruction post-Irma et la crise paroxystique du PPRN en décembre 2019. Pour résumer, la COM, faute de moyens budgétaires et humains, ne parvient pas à exercer efficacement l'intégralité de ses compétences tandis que l'État, faute de volonté politique (et donc, là encore, de moyens), ne joue pas le rôle de garant de l'intérêt général que l'on attend de lui. Je pense aussi, honnêtement et humblement, que les deux partenaires, trop souvent confrontés aux urgences de toutes sortes, ont parfois manqué du recul nécessaire pour avancer de concert.

Il est vrai que, dès le départ malheureusement, le Gouvernement a vidé de son sens l'autonomie de la collectivité. Je sais que le mot est fort : il provient du référé de la Cour des comptes du 22 décembre 2017, concernant notre autonomie fiscale. Je cite le passage in extenso : « Il appartient cependant à l'administration fiscale de lui apporter l'assistance humaine et technique nécessaire au développement d'applicatifs adaptés à ses impôts, avec une prise en charge partielle de leurs coûts de développement, sans quoi les dispositions de la loi organique précitées seraient vidées de leur sens et l'effectivité de l'autonomie fiscale de la collectivité, mise à mal. » En l'occurrence, faute de partenariat en matière de système d'information fiscal et cadastral, nous ne parvenons pas à finaliser la réforme fiscale ambitieuse que nous préparons depuis 2017 et qui nous permettrait de surmonter les épreuves que nous avons subies. Nos demandes de rendez-vous à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) datent de plus d'un an et sont restées sans réponse...

En outre, les dispositions de la loi statutaire relatives au plan de rattrapage de nos investissements structurants n'ont pas été respectées. Cette affirmation figure dans ma réponse de mai 2018 au rapport définitif de la Chambre territoriale des comptes portant sur la gestion de la COM entre 2007 et 2016. Parallèlement, les transferts de compétences, (mal) négociés entre 2008 et 2011, ont été très imparfaitement compensés. Pire, les transferts de compétences intervenus en 2012 (urbanisme, énergie, logement, construction) n'ont pas été compensés du tout ! Il en avait résulté que la collectivité s'était quasiment trouvée en cessation de paiement entre 2012 et 2014 ! Je pense que M. Guillaume Arnell comprendra précisément ce dont je parle.

Disons-le clairement, les intérêts de la COM, surtout en cette période 2011-2014, n'ont donc pas été suffisamment défendus par le Gouvernement de l'époque et peut-être aussi par les autorités locales. Alors député, entre 2012 et 2017, j'ai pu constater, hélas, à quel point Saint-Martin constituait, bien souvent, une variable d'ajustement des politiques publiques outre-mer. Les mandatures précédant la mienne en ont souffert constamment. C'est toujours le cas en 2020, en dépit de ma vigilance et de celle de la députée qui m'a succédé au Palais-Bourbon.

Le statut ne constitue pas le problème. Celui-ci réside dans son application, a fortiori dans des conditions exceptionnelles comme en 2017-2018 après le passage du cyclone Irma où nous avons alors eu l'impression d'être placés sous tutelle de l'État. Cette mise sous tutelle n'a pas été explicite comme en Nouvelle-Calédonie en 1989 lorsque Michel Rocard avait décidé de mettre le territoire pendant un an sous administration directe suite aux accords de Matignon. C'eût été clair, et peut-être préférable... Nous avons été mis sous tutelle de façon implicite, en appliquant de façon partielle et partielle les protocoles signés entre l'État et la collectivité en novembre 2017 et en nous contentant de renforcer les contrôles. Saint-Martin est sans doute la collectivité territoriale la plus contrôlée de France ! Michel Rocard, toujours lui, avait dit, à propos de la Polynésie, je crois : « Qui paye contrôle. » Malheureusement, depuis 2018, nous n'avons droit qu'aux contrôles.

L'application pleine et entière des dispositions statutaires passe donc par un partenariat loyal et équilibré avec l'État. Je le souhaite de tout cœur. Et, sur ce point, s'il y a encore beaucoup de chemin à parcourir, je suis évidemment prêt, et je l'ai déjà montré à plusieurs reprises, à « jouer le jeu », selon l'expression de l'illustre Félix Éboué.

Quelles compétences seraient-elles mieux exercées par la collectivité ou à l'inverse par l'État ?

Comme je l'ai rapidement énoncé, les lignes de partage entre État et COM, fixées par la Constitution et notre loi organique, sont claires et nous conviennent globalement. Le point de vigilance n'est pas, pour nous, le débat statutaire, mais la juste et bonne pratique institutionnelle. C'est notamment le cas en matière fiscale, j'aurai sans doute l'occasion d'y revenir.

Ma priorité, et celle des élus de ma majorité, est d'utiliser au mieux la « boîte à outils » de nos institutions, selon les termes d'un président. Pour cela, il nous faut de la volonté, des moyens, mais aussi du temps.

Pour autant, on peut toujours procéder à d'utiles ajustements, ce qui impliquerait logiquement des modifications de la loi organique. Pour ma part, j'en verrais deux, sur la compétence « environnement » et sur la compétence « énergie ».

La compétence « environnement » relève de l'État à Saint-Martin, contrairement à Saint-Barthélemy. Au moment des débats parlementaires relatifs à l'élaboration de la loi organique, la question du transfert de cette compétence à la COM s'était déjà posée. Ce transfert est, au demeurant, intervenu dans la COM de Saint-Barthélemy. Pour autant, il a été décidé que cette compétence resterait du ressort de l'État, une disposition assortie néanmoins d'une habilitation permanente d'adaptation des lois et des règlements. Le débat a ressurgi l'an dernier, à l'occasion de ce que l'on appelle désormais « la crise du PPRN ». Il est vrai que disposer de la compétence « urbanisme » sans avoir la compétence « environnement » peut paraître, en l'occurrence, absurde. Pour ma part, je serais donc favorable, à terme, à la reprise de cette compétence. Je l'avais d'ailleurs écrit dans mon rapport de 2014. J'ai exprimé cette position le 20 décembre dernier devant le conseil territorial. Cette reprise devrait toutefois être accompagnée d'un échancier dûment co-construit et, surtout, en contrepartie, d'une juste et honnête compensation financière par l'État des charges ainsi transférées. Cet échancier et cette compensation nous permettraient de ne pas répéter ce que nous avons connu au moment du transfert des charges et des compétences en septembre 2007. Je pense que ce dossier pourrait ainsi aboutir à l'horizon 2022-2023, ce qui correspond à l'échéance de sept à dix ans que j'avais évoquée dans le rapport susmentionné.

S'agissant de la compétence « énergie », à l'inverse, elle relève de la COM depuis 2012, mais elle demeure, à ce jour, une compétence virtuelle : elle n'a fait l'objet d'aucune compensation. Parallèlement, la COM n'est pas encore parvenu à recruter des spécialistes sur ces questions très techniques, surtout en raison de l'état du territoire après la crise d'Irma. Or l'État nous demande d'élaborer une Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de signer une convention tripartite entre l'État, la COM et EDF pour sécuriser juridiquement le principe de péréquation tarifaire. Ce principe nous est, pour ainsi dire, vital. Il nous est cependant demandé par exemple de reprendre, dans des délais délirants de deux mois, les dispositions du code de l'énergie dans notre droit. Surtout, il nous est aussi demandé de répercuter les « taxes locales » imposées à la COM sur le consommateur « local » d'EDF. En d'autres termes, il nous est demandé de sacrifier soit nos recettes fiscales, soit le pouvoir d'achat des Saint-Martinois. Nous souhaitons avancer sur ces points, ne serait-ce que pour pouvoir mettre en place, dans des délais acceptables, et non dans l'urgence, une véritable fiscalité énergétique, une fiscalité « verte ». Car toutes ces compétences sont liées : environnement, fiscalité et énergie. Si nous ne parvenons pas à trouver une issue favorable, autant envisager une modification de la loi organique et une reprise de la compétence par l'État moyennant une habilitation permanente d'habilitation des textes (comme aujourd'hui pour l'environnement). Je suis pragmatique et n'ai pas de « fétichisme statutaire ». Seuls comptent pour moi l'élévation du niveau de vie de mes administrés et le maintien de la péréquation tarifaire. Sans cette péréquation, le prix de l'électricité triplerait à Saint-Martin dans le contexte économique et social que l'on sait. Ce point constitue, en l'occurrence, la grande priorité.

Le dispositif d'habilitation actuel permet-il une adaptation efficace des lois et des règlements ?

Saint-Martin dispose, et on ne peut que s'en féliciter, de la faculté d'adapter les normes nationales à ses spécificités. La collectivité peut, sous réserve d'une habilitation par la loi ou par le règlement, adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Saint-Martin les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Elle dispose, en même temps, d'un pouvoir d'initiative. Ce pouvoir d'initiative confère à notre conseil territorial le pouvoir d'adresser soit au ministre chargé des outre-mer soit au Premier ministre des propositions de modification des dispositions en vigueur, des propositions législatives ou réglementaires concernant le développement économique, social et culturel, des propositions relatives au fonctionnement des services publics de l'État à Saint-Martin. Il s'applique aussi, il faut le souligner, aux textes européens.

Ces dispositions sont précieuses. Elles ont été dûment reconnues et rappelées dans le cadre du protocole du 21 novembre 2017 entre l'État et la COM. Avec la montée en puissance attendue de notre administration, nous allons être en mesure d'utiliser pleinement les outils juridiques à notre

disposition. Dans les prochaines semaines, nous adresserons ainsi au Gouvernement des propositions en matière d'adaptation du code de la commande publique aux réalités saint-martinoises. L'application rigide des règles relatives aux marchés publics, notamment en période dite « d'urgence impérieuse » (telle que la période post-cyclonique), a en effet occasionné de fortes déconvenues ces deux dernières années. Nous procédons, patiemment et loyalement, aux régularisations nécessaires, mais cette défiance à notre endroit, je dirais même cet acharnement, nous fait perdre beaucoup de temps. Les factures s'accumulent, et les délais de paiement aussi. Dans le contexte actuel de sévère crise économique post-confinement, nous avons donc un besoin vital d'adapter ces règles à nos caractéristiques et contraintes particulières. Ce sont celles d'un territoire de 53 kilomètres carrés et de 35 600 habitants, autonome, et toujours confronté aux nécessités de la reconstruction.

Saint-Martin se relève péniblement en raison, dans une large mesure, des barrages administratifs étatiques. Cet acharnement que je subis personnellement freine, d'autant plus, notre faculté à aller de l'avant et à avancer dans nos projets. Notre mandature avait commencé avec un souhait d'apporter des réformes en matière fiscale, d'urbanisme et de réorganisation interne des services. Ce lourd travail a été régulièrement freiné au niveau étatique.

La démocratie locale doit-elle être renforcée ?

Là encore, il n'est nul besoin de modifier des textes qu'il faut, au contraire, faire vivre et prospérer. Tout est surtout question de pratique, de circonstances et de personnalités. Force est de constater que, depuis deux ans, les élus saint-martinois n'ont pas l'impression d'être écoutés, entendus et même respectés.

Ainsi, bien trop souvent, l'avis demandé à la COM - presque toujours dans des délais extrêmement courts, je suis sûr qu'il en est de même à Saint-Barthélemy, s'agissant des textes réglementaires - n'est qu'une simple formalité, sans suite ni même retour des administrations centrales compétentes.

Et concernant le processus législatif, j'avais déjà constaté, en tant que député, que les études d'impact relatives aux projets de loi n'énoncent que de façon très elliptique les conditions de leur application et de leur adaptation aux COM régies par l'article 74 de la Constitution. La situation, depuis 2017, ne s'est pas améliorée, loin s'en faut. Localement, c'est perçu comme de la désinvolture. Je pense que des contributions plus précises et pertinentes de la part de la Direction générale aux outre-mer permettraient d'éviter de tels malentendus.

Parallèlement, les vœux et résolutions des élus du conseil territorial ne sont pas pris en compte. Ce fut notamment le cas en juillet dernier lorsque les conseillers, à l'unanimité (majorité et opposition, mais aussi les organismes tels que la chambre de commerce et industrie et d'autres encore), s'exprimèrent au sujet du PPRN. Je ne peux que le déplorer et espérer que, dans les mois à venir, les pratiques changeront et que l'écoute des élus locaux se substituera aux manifestations d'autorité, aux critiques et aux sarcasmes.

Pour cela, nul besoin de changer la loi organique mais plutôt de faire en sorte qu'elle fonctionne aussi démocratiquement que possible.

Au sujet de la « différenciation », la première question que vous m'avez posée est la suivante : « quel est le projet de différenciation territoriale de votre collectivité et quel enjeu représente-t-il pour votre territoire ? »

À Saint-Martin, une stratégie de différenciation territoriale devrait, compte tenu d'une situation géopolitique unique au monde depuis 1648, s'appliquer au niveau de l'île tout entière.

En 2014, alors député, j'avais proposé de mettre en place une autorité de gestion intégrée dénommée « Congrès de Saint-Martin » (ou « United Congress French and Dutch Saint-Martin ») qui pourrait offrir le cadre d'un exercice conjoint des compétences de la collectivité française de Saint-Martin et du pays de Sint-Maarten (entité du Royaume quadripartite des Pays-Bas) dans un certain nombre de domaines utiles à leur coopération. Après mon élection à la présidence de la collectivité en avril 2017, ce dossier constituait pour moi une priorité, mais malheureusement l'irruption du cyclone Irma en septembre de la même année nous a fait perdre, sur ce point comme sur tant d'autres, beaucoup de temps.

Je souhaiterais relancer à présent ce projet, d'autant plus que la crise du Covid-19, qui a abouti pour la première fois depuis 372 ans à la fermeture effective de la frontière, a démontré l'importance de trouver un cadre juridique et politique favorisant, et consolidant, la coopération entre les deux parties de l'île...

Pour ceux qui ne sont pas au fait de la situation, Saint-Martin est un territoire avec deux nationalités différentes, française et hollandaise, séparées symboliquement par une frontière. Une libre circulation des biens, des personnes et des marchandises existe depuis le Traité de Concordia de 1648. La crise du Covid-19 a entraîné une fermeture des frontières et un blocage entre les deux parties du territoire je le répète pour la première fois depuis 372 ans, ce que la population a très mal vécu.

### **Différenciation**

Les transferts de compétence envisagés devront-ils être assortis de la compétence normative pour la mise en œuvre de ce projet ?

Nous sommes ouverts à toute expérimentation, au cas par cas, mais je voudrais attirer l'attention sur le risque d'un alignement par le bas, notamment en matière sociale.

Je pense ici à la question du revenu de solidarité active (RSA), dont je voudrais rappeler brièvement l'historique. En 2014, sous la pression de l'État et suite à la parution de rapports interministériels particulièrement alarmistes, la présidente de la COM avait procédé à une demande d'habilitation de la collectivité lui permettant d'adapter les dispositions relatives à cette allocation. Cette habilitation avait été accordée, pour la période 2015-2017. Il était notamment question de diminuer de 30 % le montant du RSA. Heureusement, cette disposition n'a pas prospéré. Suite à Irma et, aujourd'hui, face à la crise économique qui s'annonce, elle aurait été socialement et politiquement suicidaire. Parallèlement, l'apocalypse budgétaire annoncée par les rapports n'a pas eu lieu, la dépense relative au RSA ayant diminué, entre 2014 et 2017, de près de 8 % quand ces éminents hauts fonctionnaires prévoyaient une explosion de 18 % !

Pour autant, il reste aujourd'hui une disposition « de bon sens » à adapter correspondant à notre volonté de lutter contre les fraudes et de privilégier la consommation locale : la démonétisation, aussi appelée « dématérialisation », de cette prestation. Pour des raisons juridiques, une première tentative issue de l'habilitation obtenue en 2015 avait échoué. Entre temps, et sous mon impulsion, un précédent était intervenu, avec l'instauration de la carte Cohesia pour les aides d'urgence quelques semaines après Irma. Cette carte était aussi appelée « carte de sécurité sociale », ne pouvant être utilisée que du côté français. Cette carte a permis une double opération : un don aux plus nécessiteux et une hausse de la consommation chez les commerçants du côté français. Fort de ce succès, j'ai demandé à la ministre des outre-mer de relancer ce chantier. Une expérimentation était ainsi prévue pour janvier, puis juillet, de l'an dernier, en vertu d'une disposition figurant dans les textes financiers pour 2019. Hélas, depuis lors, le dossier est bloqué. Et maintenant, le Gouvernement, faute de trouver une solution, me propose de reprendre la compétence normative. Je pense qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un jeu de dupes. Il est hors de question, surtout dans le contexte actuel, d'envisager une adaptation *low cost* des lois sociales à Saint-Martin.

Une réorganisation des institutions locales est-elle envisagée ?

Pour le moment, la priorité demeure la réorganisation des services de la COM, engagée en 2017 dès mon accession à la présidence du conseil territorial de Saint-Martin, mais entravée par les conséquences d'Irma. Le chantier se poursuit, dans des conditions difficiles, car il n'est pas évident, surtout en ce moment, de développer l'attractivité de Saint-Martin. J'y reviendrai tout à l'heure. Par le développement de la formation, par la promotion interne, j'ai tout de même bon espoir que des cadres

saint-martinois accéderont, plus nombreux, à des postes de responsabilité, mais pour l'instant, il nous faut, encore et toujours, gérer les urgences. Ce qui a longtemps manqué est une formation permettant de faire accéder ces employés à des postes de cadre.

En particulier, et toujours concernant les questions juridiques évoquées devant vous, je souhaiterais rappeler la proposition, formulée dans mon rapport de 2014, de procéder à une révision générale des textes en vigueur à Saint-Martin afin de garantir l'applicabilité des normes, la sécurité juridique des procédures ainsi que la précision du champ des compétences transférées à la collectivité.

En effet, et nous sommes souvent confrontés à ce paradoxe déroutant, il est parfois difficile de savoir quels sont les textes qui s'appliquent à Saint-Martin, et dans quelles conditions, ce qui crée un problème de sécurité juridique. Avant de modifier ces textes, nous souhaitons, plus concrètement, recenser ceux-ci pour mieux les appliquer et, le cas échéant, les adapter.

Au sujet, encore une fois, de la « différenciation », la quatrième question que vous m'avez posée est la suivante : « le cadre constitutionnel actuel est-il approprié ou doit-il évoluer pour permettre une adaptation plus efficiente des règles applicables sur votre territoire ? »

La Constitution et la loi organique du 21 février 2007 ont fixé de grands principes, en premier lieu, l'identité législative et réglementaire avec la métropole, à l'exclusion des domaines relevant de la loi organique ou de la compétence de la collectivité, en second lieu, l'autonomie normative locale dans un certain nombre de domaines ayant donné lieu à des transferts de compétences, enfin, le principe général d'adaptabilité des textes à l'organisation particulière de Saint-Martin. Pour nous, il n'y a rien à changer sur ces grands principes.

Pour autant, au plan juridique, la mise en œuvre du statut de Saint-Martin soulève deux questions fondamentales, d'une part, celle de la détermination des lois et règlements applicables à cette partie du territoire national, d'autre part, celle relative à la délimitation exacte du champ des compétences de la collectivité.

Cette dernière difficulté se conçoit s'agissant des textes qui régissent des matières hors du champ de compétence de Saint-Martin. En ne visant expressément que les collectivités territoriales « de droit commun » et leurs organes, de nombreuses dispositions ne tiennent pas nécessairement compte de l'organisation particulière de Saint-Martin. Quoique ne pouvant être qualifiée de commune, de département ou de région, Saint-Martin en assume toutes les responsabilités. Saint-Martin est à la fois commune, département, région, tout en assumant quelques compétences étatiques telles que la fiscalité.

Les textes peuvent ainsi apparaître inadaptés, hors sujet, lorsqu'ils prévoient l'application d'un dispositif à l'échelle d'une commune, d'un département ou d'une région alors que Saint-Martin forme une circonscription administrative unique. Il faut donc, à chaque fois, et au cas par cas, rappeler, parfois par voie d'amendement parlementaire, qu'une disposition législative s'appliquant aux communes peut s'appliquer aussi à Saint-Martin, au titre de ses compétences communales. Il en est de même en ce qui concerne le large champ des compétences départementales.

Nous partageons, cher Michel Magras, avec Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna, cette singularité puisque nous sommes les trois seules collectivités (habitées) de la République dépourvues de communes.

Nous devons aussi être vigilants par exemple s'agissant des mesures figurant dans le 3e projet de loi de finances rectificative (PLFR) de 2020 s'appliquant aux communes d'outre-mer. Nous risquons, une fois encore, de nous retrouver dans un angle mort des politiques publiques.

Nous partageons également cette difficulté avec Saint-Pierre-et-Miquelon, s'agissant des compétences départementales et régionales. Nos deux COM sont, au demeurant, adhérentes à l'Assemblée des départements de France et à Régions de France. Ces deux organisations veillent à faire connaître et à défendre nos spécificités, et je tiens ici à les en remercier.

### **Déconcentration**

La présence de services déconcentrés de l'État sur votre territoire vous paraît-elle ajustée aux besoins locaux ?

Ce sujet est récurrent et sensible. Beaucoup a été dit et écrit sur ce point. Nous pouvons tout de même regretter que le rapport de la Cour des comptes annoncé en 2016 sur l'action de l'État à Saint-Martin se soit transformé, in fine en décembre 2017, en un simple référé de quelques pages.

Globalement, tout le monde reconnaît, et depuis longtemps, que la présence des services déconcentrés de l'État est insuffisante. Je pense ici au rapport Seners de 1999. Je prends souvent en exemple le cas de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). L'absence d'agent de cette administration à l'aéroport de Grand-Case depuis 2015 entrave substantiellement son développement. J'évoque aussi régulièrement l'absence d'établissement pénitentiaire à Saint-Martin, situation inédite en France. Depuis que nous sommes une COM, nous sommes censés être traités de la même façon que les autres COM, qui sont pourvues de ces institutions et de ces établissements.

On en parle moins, mais il en est de même des opérateurs de l'État tels que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – sur lequel je vais revenir –, des entreprises publiques telles que La Poste ainsi que des organismes de sécurité sociale tels que la CAF.

Certes, des progrès ont été accomplis ces dernières années. C'est particulièrement le cas en matière d'ordre public puisque les effectifs de la Gendarmerie nationale ont été augmentés. C'est également le cas en matière d'éducation nationale, car nous disposons, enfin, d'un vice-recteur dont l'arrivée a fait l'objet d'un grand combat de ma part. C'est aussi le cas en matière de justice, avec l'inauguration du nouveau tribunal par la Garde des Sceaux en mai dernier. Il convient de le rappeler et de le souligner.

Néanmoins, des carences demeurent tout de même. Elles demeurent notamment en matière statistique. L'absence d'antenne de l'INSEE à Saint-Martin entraîne des complications. Cette situation nous handicape fortement, notamment dans la perspective de l'élaboration des programmes européens pour 2021-2027 en l'absence de données actualisées sur le PIB depuis 2014. Récemment encore, nous avons été dans l'impossibilité d'évaluer l'impact du confinement sur les prix à la consommation. Notre collectivité est en effet la seule, avec Saint-Barthélemy, ne disposant pas d'indice des prix. Cet enjeu est pourtant primordial pour notre développement. Il ne saurait être question de nous rétorquer, d'un revers de main, qu'en tant que collectivité de l'article 74, nous devrions nous doter à nos frais de notre propre institut statistique ! On ne peut pas nous comparer avec la Nouvelle-Calédonie, collectivité huit fois plus peuplée et quinze fois plus riche que Saint-Martin. Plusieurs situations montrent que la volonté politique, en l'espèce, est décorrélée de la situation statutaire. Saint-Pierre-et-Miquelon est six fois moins peuplée, mais dispose d'un indice des prix. Par ailleurs, une antenne INSEE a été instaurée à Mayotte, onze ans avant la départementalisation de l'île.

Paradoxalement, les cyclones Luis en 1995 et Irma en 2017 ont généré, en ce qui concerne la présence de l'État local, une prise de conscience. Ces cyclones ont permis une impulsion. Cet objectif d'un renforcement, quantitatif et qualitatif, des services de l'État à Saint-Martin figure d'ailleurs dans le protocole État/COM du 21 novembre 2017. Il a été partiellement mis en œuvre. Les services de contrôle, et notamment le contrôle de légalité, ont été promptement renforcés, mais il n'en a pas été de même s'agissant des services consacrés au développement économique. Je pense ici aux effectifs dédiés à la gestion des programmes européens, notamment du programme de coopération territoriale européenne Interreg-Caraïbes qui accuse un important retard sans compter les risques de pertes de plusieurs millions d'euros dès la fin de cette année.

Dit autrement, si localement l'État s'est indéniablement renforcé, cette montée en puissance nous semble singulièrement déséquilibrée. Nous avons désormais un État qui contrôle, qui surveille et qui punit. C'est, certes, nécessaire dans un État de droit. Mais pour éviter l'impression, auprès des Saint-Martinois, d'un État autoritaire, rigide et partial – pour le dire encore plus clairement, et le mot est fort, un État qui prend parfois des allures néocoloniales –, nous avons besoin aussi d'un État protecteur, diplomate et bienveillant.

Pour consolider et renforcer l'appartenance à la Nation française, plus que jamais irremplaçable en cette période d'incertitudes et de périls, il nous faudra donc procéder à un tel « rééquilibrage ». Et pour cela encore, nul besoin de modification de textes : il faudra agir un peu sur les moyens et beaucoup sur les personnalités ayant l'honneur de servir les outre-mer en général et à Saint-Martin en particulier.

L'organisation des services de l'État doit-elle être modifiée ? Dans quel sens ?

Je suis particulièrement au fait de la situation au sujet de l'organisation. On abordera ici un sujet évoqué depuis la publication de deux décrets, il y a plus de dix ans.

En application du décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009, le préfet en poste à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin est, en titre, préfet délégué. Chargé des questions relatives aux deux collectivités, il se trouve hiérarchiquement placé sous l'autorité du représentant de l'État, préfet de la région Guadeloupe. Dépositaire de l'autorité de l'État, celui-ci exerce les compétences dévolues aux préfets de région et de département. Du reste, l'État a maintenu pour l'essentiel le déploiement de ses services à partir de la Guadeloupe. Ce déploiement est parfois un problème au quotidien, comme on vient de le rappeler.

Parallèlement, le décret n° 2009-907 du 24 juillet 2009 prévoit le maintien, « sans préjudice de la compétence de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ». Le décret prévoit aussi la compétence des services déconcentrés des administrations civiles de l'État placés sous l'autorité du préfet de la Guadeloupe. Ce texte permet au préfet délégué à Saint-Martin de recourir aux services des administrations civiles de l'État établis en Guadeloupe en tant que de besoin. Ces services peuvent intervenir sous son autorité fonctionnelle.

Cela est prometteur sur le papier, mais confus en pratique. Compte tenu de ce que sont les mœurs administratives, dans les faits, c'est presque toujours le préfet de Guadeloupe qui décide. Or on fait la politique de sa géographie et Saint-Martin est à 260 kilomètres et 50 minutes de vol de la Guadeloupe. On fait aussi la politique de sa démographie et notre population représente 8,4 % de celle de l'ensemble administré de la préfecture de Basse-Terre. En d'autres termes, Saint-Martin constitue, hélas, trop souvent une variable d'ajustement. Nous l'avons vu par exemple en 2018 lors de son exclusion, sans la moindre explication, du dispositif « Action cœur de ville ».

Donc, même si le décret n° 2009-906 susmentionné prévoit la possibilité d'une délégation de signature du préfet de la région Guadeloupe au préfet délégué, la situation n'est pas satisfaisante.

Dans le contexte actuel, la préfecture de Saint-Martin doit cesser d'être perçue comme une préfecture déléguée, avec les missions, les moyens, fonctionnalités, voire la « mentalité », d'une sous-préfecture. Saint-Martin doit disposer d'un préfet de plein exercice, à l'horizon 2021. C'est une demande récurrente de la COM.

Il existe une discordance entre la loi organique qui nous accorde un préfet de plein exercice et le fait que le préfet de Saint-Martin soit un préfet délégué. Nous souhaitons que soit nommée une administration complète dédiée à Saint-Martin. Ce devrait également être le cas à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le problème semble, malheureusement, éminemment financier. À l'époque où j'étais député, Saint-Barthélemy s'est à juste titre détaché de la Guadeloupe dans le domaine de la sécurité sociale. Ce détachement avait été source de simplification et a amélioré le fonctionnement.

En attendant de changer les textes, nous devons, de façon pragmatique, faire au mieux avec l'organisation existante et les agents qui la composent. La préfecture a tout de même su parfois nouer des liens utiles avec la collectivité, et j'espère vivement qu'il en sera de même à l'avenir. Comme je le soulignais déjà en 2014, « la qualité de ces rapports se manifeste d'abord par l'existence d'un dialogue et de réunions de travail entre services de la préfecture et services de la collectivité à propos des affaires locales ».

Elle se traduit également par les conditions d'exercice par le préfet délégué du contrôle de légalité. La préfecture a vocation à jouer, et, en l'occurrence, à rejouer, le rôle d'un conseil juridique susceptible d'alerter les élus à titre préventif. Ce rôle était parfaitement joué du temps de la préfète Anne Laubies, avec laquelle les rapports entre État et COM ont toujours été basés sur un consentement mutuel. La personnalité du préfet semble faire la différence dans ce genre de situation. La préfecture doit faire preuve de pédagogie, être un ajusteur et un facilitateur. Elle ne doit pas être, seulement, un censeur.

Toutes les COM doivent disposer de fonctionnaires d'État connaissant les outre-mer, et non des fonctionnaires n'ayant aucune expérience de ces territoires sensibles où certaines situations peuvent rapidement se dégrader. Les COM ont besoin d'agents à l'écoute, ouverts d'esprit, aptes à la négociation et disposés à la concertation avec les autorités locales. C'est une question, là encore, de circonstances et de personnalités. Mais c'est aussi – le droit n'est jamais bien loin dans notre pays –, une question d'adaptation et de calibrage des textes. En effet, développer l'attractivité de la fonction publique à Saint-Martin constitue une impérieuse priorité. C'est d'ailleurs valable pour les trois fonctions publiques. Des outils réglementaires existent. Il convient alors, sans a priori, de les moduler pour faire venir à Saint-Martin, terre de mission, les meilleurs et les plus motivés.

La sécurisation juridique et le développement économique du territoire en dépendent.

Pour terminer, je dirai juste un mot sur les perspectives de révision constitutionnelle. Je doute que celle-ci puisse voir le jour, du moins celle initiée il y a presque deux ans par le Président de la République. Et ce n'est pas plus mal : vouloir, par idéologie – voire par démagogie –, limiter le nombre de parlementaires est, à mon avis, une erreur de jugement. Cette limitation est a fortiori une erreur aux lendemains d'une crise sanitaire qui a mis en évidence le besoin de proximité et a valorisé, plus que jamais, le travail de terrain des élus locaux.

S'agissant de l'idée de fusion des articles 73 et 74 de la Constitution, elle m'a tout l'air d'une fausse bonne idée. Attention, en effet, aux expérimentations qui permettraient, à terme, d'engager subrepticement des alignements par le bas, notamment des droits sociaux.

À ce jour, la Constitution, quoi qu'on en dise, permet déjà à chaque territoire d'évoluer au gré de ses contraintes et de ses attentes. Les statuts sont « à la carte ». La Constitution permet une identité/spécialité législative à géométrie variable. Si je devais faire preuve d'ingénierie juridique, j'engagerais plutôt un débat sur la fusion des statuts européens.

La séparation entre Régions ultrapériphériques (RUP) et Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) est en effet plus marquante et rigide, désormais, qu'entre les collectivités de l'article 73 et celles de l'article 74.

La situation de Saint-Martin est complexe. Nous relevons de l'article 74. Nous sommes séparés entre un « côté RUP » et, du côté de Sint-Maarten, un « côté PTOM ». Nous possédons une frontière symbolique. Je me plais régulièrement à dire que nous sommes l'Europe avant l'Europe, avec toutes les complications que l'on peut imaginer, sans protectionnisme. À Saint-Martin, nous avons la particularité et la singularité d'être, depuis 2009, à la fois RUP et COM de l'article 74. C'est nullement incompatible, et j'ai pu le constater pendant presque quinze mois lorsque Saint-Martin a assuré, jusqu'en février dernier, et pour la première fois, la présidence de la conférence des présidents des RUP. Cela nécessite un effort d'adaptation. Cela nécessite également un travail fervent de lobbying au niveau bruxellois afin, là encore, que les spécificités garanties par les traités (le fameux article 349 du traité de fonctionnement de l'Union européenne) et par la jurisprudence (le non moins fameux arrêt « Mayotte » de la Cour de justice de l'Union européenne de décembre 2015) soient effectivement mises en œuvre.

À terme, je pense que l'évolution des RUP vers plus de différenciation, plus d'adaptations et de dérogations doit inéluctablement se poursuivre. Parallèlement, le statut de PTOM est mis à mal et risque de disparaître. Tout d'abord, le Groenland dispose déjà d'un statut à part. Certains territoires (comme Aruba) souhaiteraient devenir RUP, à l'instar de

Mayotte en 2014. Ensuite, à l'issue du Brexit, les PTOM ont perdu plus de la moitié de leurs membres du fait du départ des territoires britanniques. Cette perte ne va pas sans poser quelques difficultés pour Saint-Martin. On oublie souvent que Saint-Martin est, avant Saint-Barthélemy, le territoire français le plus proche d'un territoire britannique puisqu'il est à 7 kilomètres d'Anguilla.

À terme, il ne restera probablement que des RUP. Si c'est le cas, les RUP devront être substantiellement renouvelées, bénéficiant de souplesses et de facilités aujourd'hui offertes aux PTOM.

Ce sera sans doute l'un des nombreux débats qui jalonnent la période 2021-2027, cruciale pour l'Union européenne et pour ses territoires les plus éloignés. Bien que je sois ralenti dans ma démarche par les suites de l'ouragan Irma et de la crise du Covid-19, j'envisage d'organiser un débat sur ce sujet pour trouver un cadre et innover en ce sens.

Êtes-vous favorable à une consultation des populations sur les demandes de transfert des compétences ?

A priori, et venant d'un parti gaulliste, je ne peux qu'être favorable à toute consultation populaire. J'emploie ce terme, car « référendum » n'est plus utilisé aujourd'hui. De surcroît, un vote favorable de la population ne pourrait que constituer une légitimité bienvenue. Ce vote favorable représenterait un atout pour les négociations ultérieures avec l'État, lorsqu'il s'agira d'aborder les sujets irritants concernant notamment la compensation financière.

Toujours en tant que gaulliste, je sais aussi à quel point un tel mécanisme peut être à double tranchant. On répond davantage à celui qui pose la question qu'à la question elle-même.

Donc, je pense qu'un tel outil serait fort utile. Là encore, son utilisation dépendra, avant tout, des circonstances et des personnalités. C'est de plus en plus souvent le cas dans des outre-mer prudents face aux expérimentations juridiques que je qualifierais de « parisiennes ».

J'ai tenté de répondre avec honnêteté à vos questions. J'espère que mes réponses correspondent à vos attentes. J'espère également que ces sujets trouveront des solutions avec votre appui et votre engagement, dont je vous remercie d'ores et déjà.

**M. Michel Magras, président.** – Cher président, je vous remercie de votre exhaustivité. Je vais préciser une de mes questions : ne perçoit-on pas, au-delà de la personnalité de ceux qui ont été en poste depuis notre accession respective à des collectivités de l'article 74, une certaine tendance à nous tenir un discours d'autorité ? Ne pensez-vous pas que la réforme annoncée risque de se faire au détriment des pouvoirs des élus et que cette réforme risque de redonner aux représentants de l'État des pouvoirs que je qualifie personnellement « d'exorbitants » puisqu'ils concernent le volet

politique alors qu'ils devraient se limiter à du juridique, de l'administratif, du contrôle de légalité et avoir un pouvoir de substitution à caractère exceptionnel ? Partagez-vous ce sentiment, assez général, dans l'ensemble des outre-mer ?

**M. Daniel Gibbs.** - Vos questions résument entièrement la problématique présente.

Me concernant, je ne parlerai que d'expérience. J'ai été en partie au pouvoir à l'époque où Saint-Martin était une commune et avait donc des sous-préfets. Puis j'ai été en poste après le changement de statut vers la COM, depuis que Saint-Martin a des préfets délégués. Je pense que M. Guillaume Arnell me rejoindra pour dire qu'il n'est pas possible à la fois de donner une plus grande autonomie aux collectivités par l'article 74 puis de restreindre cette même autonomie par le transfert de pouvoirs à des représentants de l'État. Le rôle de l'État est aujourd'hui essentiel auprès des collectivités : ce rôle est celui d'un accompagnement autour des contrôles de légalité et des lois régaliennes qu'il gère. Pour le reste, les élus locaux, qui connaissent le terrain et s'attaquent aux problèmes de la population, doivent bénéficier de leur confiance. Or notre légitimité, venue du peuple, est aujourd'hui transférée à une autre entité, avec laquelle nous devrions fonctionner en binôme.

Ce binôme a parfois fonctionné et j'assume la responsabilité de ces mots. J'ai pu observer le fonctionnement d'autres élus avec leur préfecture et leur préfet. Je pense que, là encore, M. Guillaume Arnell ne me contredira pas. À titre d'exemple, la préfète Anne Laubies avait une parfaite connaissance des problématiques de la collectivité et a, pour autant, adopté une approche orientée vers l'accompagnement et la prévention des problématiques. Elle n'a pas fait preuve d'un harcèlement constant.

On ressent cette reprise du pouvoir de l'État. Plutôt qu'une volonté de travailler ensemble, il existe une volonté de reprendre l'outil et de le faire fonctionner lui-même, faisant des élus des instruments de validation plutôt que des institutions ayant la possibilité de gérer. Et je ne souhaite pas parler ici des appartenances politiques, des visions et programmes politiques quels qu'ils soient...

**M. Michel Magras, président.** - Nous sommes d'accord.

**M. Daniel Gibbs.** - Pour résumer, l'essentiel de cette autonomie que l'on nous a donnée nous est aujourd'hui enlevée. Cette autonomie nous servirait pourtant à gérer nos collectivités de meilleure façon.

**M. Michel Magras, président.** - Je pense que la crise a, en plus, révélé certaines réalités.

**M. Daniel Gibbs.** - Mes propos ne sont pas d'ordre personnel même si j'ai beaucoup de choses sur le cœur.

**M. Michel Magras, président.** – J'aimerais faire part d'une deuxième observation sur le domaine de l'énergie. Si nous voulons stabiliser l'application de la péréquation nationale à Saint-Barthélemy et Saint-Martin et bénéficier des fonds financiers revenant de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), il faut, d'une part, payer la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et, d'autre part, établir notre programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Cela nous a amenés à signer des conventions avec EDF, dans le but de stabiliser la relation. Cela a été débattu relativement vite à Saint-Barthélemy il y a deux semaines. Les échéances et obligations annuelles prises par la collectivité me paraissent démesurées et difficilement tenables. C'est quelque peu de notre faute, car si nous avions écrit notre propre PPE dans notre compétence « énergie », je pense que nous aurions pu trouver un terrain d'entente plus court.

C'est un sujet sur lequel, à Saint-Martin, vous devrez vous pencher avec beaucoup de prudence, car c'est un sujet délicat.

**M. Guillaume Arnell, sénateur de Saint-Martin.** – Le président Daniel Gibbs a été très exhaustif. Cette discussion étant un échange avec l'exécutif, je ne viendrai qu'en complément. Je ne suis pas ici pour porter un jugement sur ce qui a été dit ou non. Il faut tout de même que vous sachiez que je partage très largement ce qui a été dit.

Le président Daniel Gibbs peut avoir le sentiment que le blocage se situe au niveau des relations entre COM et État, mais il en est de même pour les relations entre parlementaires et État.

Vous avez plusieurs fois évoqué les relations avec la préfète Anne Laubies, qui est une référence en la matière. Anne Laubies est un des rares préfets avec qui j'ai conservé une relation d'amitié et que je côtoie encore aujourd'hui. Elle a su mettre son expérience et ses compétences au service du territoire, ce qui est tout à son honneur. Les moments où nous avons progressé sur ce territoire ont été les moments où elle était là ! Je pense que Mme Laubies a été l'exemple même de ce que devrait être un représentant de l'État dans un territoire ultramarin. La population saint-martinoise le lui a reconnu à l'unanimité puisque nous l'avions gratifiée du surnom de « Queen Elizabeth ».

Aujourd'hui, la préfète de Saint-Martin est d'un autre calibre.

Vous avez dit que les personnalités servant l'État en outre-mer ne doivent pas être des handicaps dans les relations entre les collectivités et l'État. Je parlais de fluidifier les rapports, ce qui sous-entend également que le choix des hommes et des femmes servant en outre-mer doit être calibré, vérifié au préalable pour garantir la meilleure représentation et le meilleur équilibre entre les rôles et les responsabilités de chacun. Je partage l'idée que les services de l'État doivent s'attacher à travailler uniquement sur la partie administrative, le contrôle de légalité et les compétences régaliennes de l'État. Ils ne doivent, en aucune manière, interférer dans les choix des

politiques locales, ce qui ferait perdre leur autonomie à nos territoires. Néanmoins, cela sous-entend aussi qu'un exécutif fort ne suffit pas dans ce genre de situations. L'ensemble des élus doit faire bloc contre ce type d'agissements. Les relations avec les députés, les sénateurs et la collectivité pourraient, peut-être, être différentes si nous avions travaillé plus en concertation sur de grands sujets. Ce serait un moyen de tenir tête à ce genre de comportements. Mais l'expérience que nous vivons servira sans doute à d'autres dans le futur. Nous avons déjà un exemple auparavant : celui du préfet Jacques Simonnet, lorsque vous étiez, cher président Gibbs, aux affaires de la COM. Il n'y en a pas eu d'autres entre temps.

Je n'ajouterai rien de plus sur ce sujet. Je souhaite enfin intervenir sur la question du revenu de solidarité active (RSA). Avez-vous constaté la multiplication des bureaux de transferts d'argent ? Nous donnons de l'argent à des personnes en situation de besoin, mais celui-ci repart vers d'autres territoires. Je comprends bien que, lorsque l'on quitte son territoire d'origine, l'une des motivations est aussi de permettre aux siens, restés sur place, d'avoir une meilleure vie. Cela doit toutefois être le fruit de son travail et non celui de la solidarité nationale. Nous devons avoir une vraie réflexion sur ce point.

Par ailleurs, au sujet des services de l'État, nous constatons un certain nombre d'améliorations.. Les besoins en matière de services de l'État concernent aussi les données statistiques. Nous avons travaillé en profondeur avec la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer (CNEPEOM). Il faut persévérer, car, sans données statistiques, nous sommes dans l'incapacité de justifier nos choix par une vraie connaissance des besoins.

Par ailleurs, la préfecture est, en effet, de plein exercice, mais le préfet ne l'est pas ! Je l'ai évoqué lors d'une « question d'actualité » au Sénat. Le retour du secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur a été une fin de non-recevoir, mentionnant une absence de besoin. Pourtant, mon argumentaire était solide. Il se fonde sur une source sûre et je ne pouvais pas être mieux informé sur la façon dont le représentant de l'État ressentait l'exercice de ses responsabilités à Saint-Martin. Je crois que nous devons continuer ce combat.

J'aimerais ajouter, pour que le président Michel Magras bénéficie de l'ensemble des données, que j'ai, moi aussi, mal vécu la fermeture de la frontière. La première initiative a été prise par la Première ministre du côté néerlandais. La préfète a réagi. La difficulté est venue par la suite lors du déconfinement. Nous n'avons pas compris la levée de l'interdiction du côté néerlandais et le maintien de l'interdiction du côté français. Néanmoins, il faut aussi parfois savoir pointer du doigt les nôtres lorsque ceux-ci font des choix sans avoir évalué en profondeur leurs conséquences. Cela doit nous servir de leçon pour la suite.

Quant à la compétence « environnement », les Saint-Martinois ne doivent pas penser que cette compétence résoudra nos problèmes. De mon point de vue, c'est encore beaucoup plus rigide que ce que nous avons aujourd'hui ! Nous devons avoir cette compétence pour la mettre en coordination avec la compétence « urbanisme », « logement », « habitat ». Néanmoins, elle doit également s'accompagner des moyens nécessaires et de la volonté de respecter ces règles de la part de notre population pour que notre politique environnementale soit efficace. Dans ce but, une démarche pédagogique est nécessaire pour susciter l'adhésion de notre population. Il nous reste à travailler sur ce sujet.

Je n'ajouterai presque rien sur la question de l'énergie puisque le président Magras a traité la question. Il s'agissait d'une coquille vide. Nous nous demandions ce qu'elle contenait et vers quel domaine nous devons orienter nos réflexions.

Je finirai par un point qui me semble essentiel : le besoin de réfléchir à une réforme sur la séparation entre le conseil exécutif et le conseil territorial. Sans connaître encore la solution exacte, je crois qu'il doit exister une séparation entre celui qui fixe les règles au conseil territorial (et qui est donc en partie « législateur ») et celui qui exécute ces règles et sanctionne. Il me semble que cette évolution serait intéressante.

Bien entendu, il serait bénéfique que nous organisations régulièrement, sans nous surcharger, des points d'étape pour pouvoir améliorer notre loi organique. Nous savons en effet pertinemment que nous ne pourrions pas la modifier au coup par coup, mais seulement par une série de mesures cohérentes pour la porter au plus haut niveau.

Pour être tout à fait complet, je crois qu'il nous faudra aussi mener davantage un travail de veille juridique pour les collectivités, de façon à être dans l'anticipation à l'égard des lois à venir. Cette veille permet de connaître les lois qui sont dans le programme prévisionnel de nos instances, dans le but de travailler de concert avec les autres collectivités et d'anticiper les impacts. Ne pas m'y être consacré davantage est l'une des légères frustrations que j'éprouve aujourd'hui. Ce travail est certes conduit ici par le président Michel Magras. Néanmoins, quand quelqu'un estime qu'il est dans son bon droit de travailler comme il l'entend ou qu'il est suffisamment compétent pour aller porter lui-même les intérêts de son territoire, cela dilue quelque peu notre importance au niveau du Parlement. Nous gagnerions à ce que seul le droit prévale. Je ne dis pas cela uniquement pour le président Daniel Gibbs. Je sais que vous aussi, cher Michel Magras, vous ressentez de la frustration sur un certain nombre d'accords. Je l'ai souvent dit : je n'ai jamais, et je ne pourrai jamais travailler contre ma collectivité. Un parlementaire a pour rôle de travailler en complémentarité avec son exécutif. Si nous ne sommes pas d'accord, il faut le dire en amont, en face, mais ne jamais travailler contre sa collectivité.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie, cher Guillaume Arnell. Je ne reviendrai pas sur les derniers points. J'ai toujours été le défenseur des décisions de ma collectivité en haut-lieu, à ma façon et avec une efficacité dont je laisse le jugement aux autres.

Cher président Daniel Gibbs, je voudrais revenir sur vos propos concernant le RSA. Le RSA a été transféré au département à une époque où nous étions tous deux conseillers généraux. Lors du transfert de moyens, il avait porté sur 30 % du coût réel tandis que les 70 % restants nous revenaient. Aujourd'hui, j'entends les mêmes collectivités où nous avons servi dire qu'il faut les rendre à l'État.

Par ailleurs, le Gouvernement d'aujourd'hui réfléchit à une éventuelle récupération de ces compétences pour réorganiser et redistribuer. J'aimerais que vous me confirmiez que la collectivité de Saint-Martin souhaite garder ces compétences.

**M. Daniel Gibbs.** – Nous souhaitons d'abord remettre le dispositif en état et montrer que nous avons cherché une solution. La problématique du RSA sur notre territoire est la même que dans la France entière. Nous avons essayé de nous battre. On avait essayé, avant moi, d'instaurer la dématérialisation, sans obtenir gain de cause. Nous avons réessayé, mais je pense que le ministère du commerce n'y a pas mis suffisamment d'intensité. Or nous pouvons gagner ce combat : il faut dématérialiser le RSA ! Je veux pouvoir démontrer que cela constitue la seule solution. Je l'ai déjà quelque peu démontré avec la carte Cohesia. Il ne faut pas oublier que le retrait du RSA a des conséquences sur la dotation !

La ministre des outre-mer m'a bien fait comprendre qu'il existait un risque de perte financière, que je suis ainsi en train d'évaluer. Par ailleurs, je souhaite faire une restitution en ayant trouvé une solution pour la France entière, et non seulement pour Saint-Martin. J'aimerais qu'entre 60 % et 70 % des 70 millions de la compétence « Social » affectés à notre territoire y soient réinjectés, au lieu de partir dans les transferts dont parlait Guillaume Arnell. Les retombées économiques pour nos territoires s'en ressentiraient d'autant plus.

**M. Michel Magras, président.** – Cher Daniel Gibbs, cette discussion a été très agréable et précise. Je veillerai à rendre compte de nos échanges aussi fidèlement que possible. Guillaume Arnell aura aussi l'occasion d'aborder ces questions, en sa qualité de sénateur, lorsque celles-ci se présenteront.

Je ferai un compte rendu de notre échange au groupe de travail décentralisation. Je vous remercie.

**M. Guillaume Arnell.** – Cher président, je voudrais vous remercier de m'avoir associé à cet entretien. J'aimerais remercier Daniel Gibbs également, pour la qualité des échanges et sa sincérité. Ce débat a montré qu'il existe finalement peu de divergences entre nos façons de penser, mais que c'est, avant tout, le territoire qui doit primer.

**M. Michel Magras, président.** – En effet, le Sénat reste l'assemblée des territoires.

*d) Entretien avec M. Stéphane Lenormand, président de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon*

**Vendredi 12 juin 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie d’avoir accepté cet échange que j’ai sollicité en vue d’une restitution sur « l’état des volontés » des territoires d’outre-mer en ce qui concerne l’organisation et les modalités de leur libre administration locale. Le président du Sénat, Gérard Larcher, a en effet initié un groupe de travail sur la décentralisation, avec l’ambition de « repenser en profondeur l’organisation des pouvoirs locaux », et de formuler des propositions en ce sens. Il s’agit de donner les moyens de l’action aux collectivités, qui seront les chevilles ouvrières de la reconstruction économique et sociale lors des prochains mois.

Il m’a fait l’honneur, en ma qualité de président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, de me charger précisément du volet outre-mer. Je devrai en rendre compte aux deux rapporteurs du groupe de travail, qui sont Philippe Bas, président de la commission des lois, et Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales.

C’est dans cette optique que j’ai souhaité entendre chacun des exécutifs des assemblées territoriales, en vue d’une restitution des orientations reflétant aussi fidèlement que possible la diversité des visions institutionnelles ultramarines.

J’espère, sans trahir cette riche hétérogénéité, réussir à dégager de grands axes, constituant les articulations autour desquelles pourront se construire chaque projet, et concrétiser chaque volonté locale.

Ma conviction est que les outre-mer constituent un laboratoire et témoignent de la capacité de la République à faire preuve de créativité institutionnelle, sans pour autant que son intégrité ne soit atteinte. C’est pourquoi j’avais dégagé la nécessité de la différenciation autour du triptyque « unité, différenciation, et participation ». Je crois qu’il est grand temps que chaque territoire ultramarin trouve l’organisation qui lui ressemble et qui, sans être une panacée, puisse constituer un levier de développement grâce à la définition et au déploiement de politiques publiques en concordance avec les réalités locales.

Même si les leçons de la gestion de la crise sanitaire ne sont que partiellement tirées, il est indéniable qu’elle a mis en évidence le rôle majeur des collectivités territoriales. Stéphane Artano est du reste chargé d’un rapport sur les conséquences économiques de la crise sanitaire, ainsi que sur la relance des territoires ultramarins. J’ai souhaité l’associer à notre entretien, comme je l’ai fait pour les sénateurs de chaque collectivité.

**M. Stéphane Lenormand, président de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.** – Il est très positif de faire participer les sénateurs

à nos échanges, d'autant que dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon, le sénateur possède une bien plus grande expérience que moi, notamment en tant qu'ancien chef de l'exécutif.

Je souhaiterais insister sur le contexte politique particulier qui détermine en partie notre relation avec l'État.

Il est important que nous partagions une certaine vision, même si ces derniers temps l'État a eu tendance à imposer la sienne, alors même qu'elle entrerait en contradiction avec la stratégie qui nous a permis de gagner les suffrages des électeurs. Selon moi, les services de l'État doivent accompagner les collectivités, et non les freiner systématiquement.

**M. Stéphane Artano.** – Dans une petite collectivité comme la nôtre, il peut y avoir des zones de frottement entre les compétences respectives, surtout lorsque qu'il y a des financements croisés. Cela peut poser des difficultés pour la conduite de projets et l'exercice des compétences.

Ce sujet relève de votre questionnement, et je suis heureux que le Sénat, sous la houlette du président Gérard Larcher, s'intéresse à un nouvel acte de décentralisation et de différenciation des territoires. Il est heureux que nous puissions également exprimer un certain nombre de positions.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie pour votre description du contexte. Je comprends parfaitement que l'équation est difficile et même si cette situation est ressentie de manière plus vive sur votre territoire, elle est également ressentie dans d'autres territoires. C'est le cas notamment de la Guadeloupe et de la Martinique, ainsi que de Saint-Barthélemy, où nous avons le sentiment que la crise sanitaire a exacerbé une certaine conception du rôle du préfet par rapport aux élus. Il s'agit d'une vraie question de choix politique national, sur laquelle chacun aura à se pencher. Je ne cache pas, qu'à titre personnel, elle m'inquiète, car je ne conçois pas ainsi le rôle des préfets. Ceux-ci doivent en effet accompagner la politique définie par les territoires, dès lors qu'elle est conforme à la loi et aux grands principes de la Constitution.

Je souhaite vous interroger sur l'état actuel de la décentralisation au sens large. Saint-Pierre-et-Miquelon est une collectivité qui jouit d'une certaine avance en la matière. La répartition de compétences entre l'État et la collectivité vous apparaît-elle satisfaisante ?

**M. Stéphane Lenormand.** – Cette répartition apparaît globalement acceptable, avec quelques nuances. Nous avons besoin d'éclaircissements, notamment en ce qui concerne le champ de compétence des communes. Par le passé, avant que nous n'arrivions au conseil général et territorial, un certain mélange de compétences entre les communes et l'exécutif pouvait être constaté. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation intermédiaire. Les communes n'exercent pas toutes leurs compétences, et la collectivité doit parfois les assumer par la force des choses.

Nous avons besoin d'une clarification en la matière. Certaines ont eu lieu dans la douleur. Stéphane Artano pourrait évoquer la question de l'enseignement privé. D'autres ont eu lieu par le biais de saisines qui, chaque fois, donnent raison à la collectivité. Un gros travail doit cependant encore être mené sur l'eau et l'assainissement. Des erreurs passées nous obligent à intervenir directement, alors même que ces questions ne relèvent pas de notre champ de compétence. La situation doit être clarifiée, dans l'esprit du statut qui est le nôtre et du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il y a peu, nous avons demandé à ce que nous soit transférée la compétence liée au transport maritime. Un différend avec le ministère s'en est immédiatement suivi. Nous avons ainsi formulé une délibération le 18 juin 2019 sur cette demande. Elle n'a cependant été publiée au Journal Officiel que 9 mois plus tard.

La répartition des compétences apparaît ainsi globalement satisfaisante, mais nécessiterait d'être réellement appliquée. Chaque commune devrait être reconnue et repositionnée dans son champ de compétence par rapport à la collectivité. Ce travail conduit localement à certaines distorsions, mais nous essayons d'avancer progressivement.

**M. Michel Magras, président.** – Dans ce contexte, lorsque vous demandez une compétence telle que celle du transport maritime, comment l'avis de la population intervient-il ? Est-elle sensibilisée à ce type de questions ?

**M. Stéphane Lenormand.** – Ces sujets sont toujours complexes. La plupart des habitants ne s'y intéressent pas vraiment, dès lors que le territoire est desservi et que les prix n'explorent pas. Les blocages sont plutôt liés aux habitudes des importateurs ou de certains lobbys qu'ils ne veulent pas voir changer.

**M. Stéphane Artano.** – Une seule consultation a été réalisée, en 2007, sur une modification du code de l'urbanisme. Seuls 1 200 électeurs se sont déplacés sur 4 500. La population souhaite avant tout que le service soit assuré, quel que soit l'opérateur.

**M. Michel Magras, président.** – Votre statut actuel apparaît satisfaisant, car vous êtes autonomes dans un certain nombre de secteurs. Néanmoins, il reste malgré tout quelques difficultés dans votre relation à l'État et des améliorations à apporter. À part le transport, envisagez-vous de demander d'autres compétences à l'avenir ? D'autres collectivités relevant des articles 73 ou 74 témoignent dans l'après-crise d'une volonté de voir partagée la compétence santé à un niveau régional. La Nouvelle-Calédonie, dont l'autonomie est très avancée, souhaite même un partage de la compétence justice, notamment pour traiter de la problématique de la délinquance des jeunes.

**M. Stéphane Lenormand.** – Nous ne souhaitons pas un partage de la compétence santé, car nous nous chargeons d'ores et déjà du volet médico-social qui nous accapare largement. La santé en tant que telle sur un petit territoire constitue un énorme domaine, et la collectivité n'aurait pas les capacités financières ou d'ingénierie pour s'en charger.

**M. Michel Magras, président.** – La Polynésie française dispose de la compétence santé. Le vote de l'état d'urgence sanitaire par les parlementaires l'a temporairement rendue à l'État, afin qu'il puisse agir librement en période de crise. Néanmoins, les représentants de l'État ont mené des concertations avec le président de la Polynésie française. En Nouvelle-Calédonie, les principales mesures ont été cosignées par le président du gouvernement et le Haut-commissaire. Une telle concertation a-t-elle eu lieu à Saint-Pierre-et-Miquelon ?

**M. Stéphane Lenormand.** – La gestion de la crise sur notre territoire s'est avérée très « verticale ». Nous avons été tenus informés, et certains choix ont été discutés, par exemple en ce qui concerne le déconfinement. Mais, dans l'ensemble, le préfet s'est contenté de nous annoncer les décisions qui avaient été prises. En tous les cas, je l'ai vécu comme cela. Un statut doit permettre à la collectivité d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Dans beaucoup de domaines, il lui permet d'orienter les choix stratégiques du territoire, avec le soutien de la population. Néanmoins, la charger d'un domaine aussi complexe que la santé serait le meilleur moyen de la paralyser, en particulier au regard de la charge extrêmement lourde que représente l'hôpital. Nous ne disposons pas non plus de l'ingénierie nécessaire. L'hôpital emploie 400 équivalents temps partiel (ETP). Du reste, une partie de la population ne serait peut-être pas rassurée par le fait que la santé soit gérée par la collectivité, cela pourrait créer certaines craintes par rapport aux dispositifs de santé.

**M. Michel Magras, président.** – Vous êtes confrontés aux problématiques d'évacuation sanitaire, majeures pour nos petits territoires.

**M. Stéphane Artano.** – En tant qu'ancien président du conseil d'administration de l'hôpital, j'étais impliqué dans la gestion du centre hospitalier. Lorsque la loi a transformé les conseils d'administration en conseils de surveillance, les élus ont perdu du poids dans la gouvernance des centres hospitaliers. La collectivité n'a donc pas vocation aujourd'hui à demander la compétence santé. Son champ de compétence apparaît assez large.

**M. Michel Magras, président.** – Nos collectivités connaissent quelque peu la différenciation que le Président de la République souhaite mettre en place à travers le projet de la loi 3D (décentralisation, déconcentration et différenciation). À Saint-Barthélemy, nous disposons de la spécificité législative et de la capacité à fixer des normes. Qu'en est-il à Saint-Pierre-et-Miquelon ? Quelles avancées souhaiteriez-vous en matière de différenciation ?

**M. Stéphane Artano.** – Nous n’avons pas de demandes particulières en ce qui concerne notre champ de compétences. Le souci que nous connaissons est celui de la prise en compte de l’activité saisonnière dans le dispositif de chômage partiel. Le dispositif national a en effet été appliqué sans tenir compte des spécificités locales liées à la saisonnalité et aux intempéries.

Par ailleurs, au niveau des normes, notre territoire reçoit de nombreux matériaux en provenance d’Amérique du Nord. Pour appliquer l’ensemble des normes européennes aux matériaux de construction, il faudrait trouver un système d’équivalence de référence, pour nous permettre de continuer à importer des matériaux canadiens qui ont les mêmes performances énergétiques, mais sous des qualifications différentes. Ce sujet était du reste abordé dans un des rapports de la Délégation sénatoriale aux outre-mer.

**M. Michel Magras, président.** – Un certain nombre de progrès ont pu être réalisés en la matière au niveau des organismes nationaux chargés de fixer les normes et de les faire appliquer, mais nous constatons une certaine lenteur. Cette problématique concerne non seulement le BTP mais également les normes agricoles et phytosanitaires.

Jugez-vous satisfaisant le cadre constitutionnel actuel, pour permettre à Saint-Pierre-et-Miquelon d’adapter efficacement les règles applicables sur son territoire ?

**M. Stéphane Lenormand.** – Le cadre de l’article 74 me semble satisfaisant. Nous ne sommes pas contre une fusion des articles 73 et 74, dès lors que nous gardons le dispositif tel qu’il est à l’heure actuelle. Nous ne sommes pas demandeurs de modifications, à la différence des collectivités de l’article 73.

**M. Michel Magras, président.** – Jusqu’à présent, La Réunion s’est montrée très attachée à construire l’avenir de son territoire à l’intérieur de l’identité législative la plus stricte possible, dans le cadre de l’article 73 de la Constitution. La Guadeloupe est assez favorable à l’idée de demander de nouvelles compétences, bien qu’un transfert la ferait sortir du cadre de l’article 73, pour tendre vers un statut ressemblant à celui du 74. En effet, la possibilité de fixer ses propres normes relève de ce dernier.

La Martinique est également une collectivité relevant de l’article 73, mais dispose de deux assemblées distinctes. La situation y est difficile. La Guyane est une collectivité de l’article 73, mais le président à la tête des pouvoirs législatif et exécutif est le même. Il m’a indiqué désirer un statut *sui generis*. Wallis-et-Futuna est gérée depuis 1961 directement par l’État, à travers un préfet. En Nouvelle-Calédonie, il y a le débat sur l’indépendance. La Polynésie française est satisfaite de son autonomie, mais souhaiterait obtenir de nouvelles compétences.

Il apparaît que les collectivités de l'article 74 semblent en général satisfaites, et ne souhaitent pas revenir en arrière. Les outre-mer pourraient être regroupées sous une seule dénomination, et leur statut juridique fixé par une loi organique prenant en compte les réalités de chaque territoire. L'idée d'une harmonisation de leur dénomination dans la Constitution, sous le terme « collectivités d'outre-mer », avec une loi organique propre et évolutive vous apparaît-elle intéressante ? Par ailleurs, êtes-vous favorable à la fusion des articles 73 et 74 ?

**M. Stéphane Lenormand.** - Nous ne sommes pas opposés à la terminologie « collectivités d'outre-mer » qui est déjà la nôtre. Ce sont peut-être les autres qui peuvent être gênés. Il serait logique de disposer d'un terme générique. Il en va de même en ce qui concerne la disparition des articles 73 et 74, dès lors que chaque territoire conserve ses spécificités. Néanmoins, il faut prendre garde à ce que la rédaction ne modifie pas les répartitions de compétences qui satisfont chaque territoire. On pourrait avoir des surprises au final.

**M. Stéphane Artano.** - La demande de fusion apparaît saine en termes de lecture constitutionnelle du corpus applicable aux territoires ultramarins. Cela évite une certaine dispersion, et d'éventuelles jalousies entre eux. Il serait souhaitable que le législateur et le Gouvernement parviennent, sous un même vocable, à identifier un corpus juridique propre à chaque territoire inscrit dans des lois organiques. Cela apparaît comme un garde-fou juridique indispensable, notamment pour les petites collectivités. Mais il ne faudrait pas que le Gouvernement modifie des dispositions qui nous conviennent en l'état.

**M. Michel Magras, président.** - Cela suppose une extrême vigilance rédactionnelle. La nécessité d'une sécurité juridique revient systématiquement au cours des auditions que je mène. Par ailleurs, la relation avec l'Union européenne suscite un certain nombre de craintes qui ne me semblent pas pleinement justifiées. Certains territoires craignent en effet que la modification des articles n'ait une influence sur leur statut de régions ultrapériphériques (RUP) ou de pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Il existe en effet une confusion généralement faite entre le statut national et le statut européen. Saint-Barthélemy a choisi de passer du statut de RUP à celui de PTOM, et il n'y a pas de crainte à avoir en la matière.

**M. Stéphane Lenormand.** - Il existe quand même un climat de défiance entre la collectivité et l'État. J'en veux pour preuve la réforme sur la formation professionnelle et l'apprentissage. L'avis de la collectivité a été demandé. Le conseil exécutif a formulé quatre recommandations, pour adapter la réforme au territoire. Aucune n'a été retenue. Dans le cadre de cette réforme constitutionnelle, en raison de ce climat de défiance, nous craignons que les demandes des territoires ne soient pas entendues.

La relation avec l'Union européenne de chaque territoire dépend de son statut. À travers celui de PTOM, Saint-Pierre-et-Miquelon a accès au Fonds européen de développement (FED), qui est en cours de toilettage mais qui était parfaitement adapté à notre taille et à l'ingénierie que nous pouvions mobiliser. Si le regroupement des statuts nous place en concurrence avec les autres territoires, et notamment les RUP, nous ferons face à de très grandes difficultés pour bénéficier des fonds européens.

**M. Michel Magras, président.** - Un certain nombre de signaux envoyés depuis 2017 nous inquiètent aussi, quant à la volonté profonde de toute réforme. Nous ne savons pas à terme où le Gouvernement souhaite nous conduire. Je comprends cette prudence des collectivités. C'est la raison pour laquelle le Sénat prend les devants, en menant ses propres consultations. Sa réflexion porte du reste sur l'ensemble du territoire national, et les outre-mer ont leur place.

Nos collectivités sont régulièrement saisies de par la loi sur des textes. Nous sommes toujours saisis dans l'urgence, et nous nourrissons quelques doutes sur la prise en compte de nos avis. Quel est votre sentiment en la matière ?

**M. Stéphane Lenormand.** - Pour nous, il s'agit d'une mascarade. On nous demande de nous positionner dans le délai de quinze jours, en urgence. Le temps que nous évaluions les implications réelles sur notre territoire au regard du statut, nous sommes toujours hors délais. Il convient d'améliorer cette procédure. On peut passer à côté de décisions qui sont contre-productives pour le territoire tellement c'est complexe.

**M. Stéphane Artano.** - Nous souhaiterions notamment ouvrir la possibilité pour le président de la collectivité de saisir le juge administratif pour avis. Pour l'heure, les conditions de saisines sont limitées à la seule analyse de la loi organique. Or le conseil territorial ne peut le saisir lui-même, et seul le préfet peut s'en charger. Je l'ai constaté par exemple sur la question de l'enseignement privé, pour laquelle j'avais sollicité le juge administratif qui a jugé ma question légitime mais a néanmoins rendu un avis indiquant que je n'avais pas le droit de le saisir. Nous avons dû amener le préfet à le saisir, alors que même le ministre ne le souhaitait pas. Les conditions de saisines sont aujourd'hui trop restrictives. Le président de collectivité devrait disposer des mêmes possibilités que le préfet. Mais effectivement, je partage l'avis de Stéphane Lenormand, les saisines de la collectivité par le Gouvernement pour avis sont une mascarade.

**M. Michel Magras, président.** - Souhaiteriez-vous aborder d'autres points ?

**M. Stéphane Lenormand.** - La collectivité n'a jamais été consultée sur la réorganisation des différents services de l'État. Nous avons perdu des compétences à cette occasion. Depuis 2005, une partie des services de l'État est mise à disposition de la collectivité, qui les équipe très souvent et leur

confie environ 70 % de leur travail au quotidien. L'État manifeste aujourd'hui une volonté de se désengager. Une partie des chefs de service ne supporte pas d'être placée à la fois sous la responsabilité du préfet et du président du conseil territorial, lequel n'a que peu de pouvoir sur eux. Au regard du contexte que j'évoquais depuis quatre ans, nous alimentons les services, mais ceux-ci se positionnent contre les projets de la collectivité. Il s'agit d'un véritable problème. Nous assistons depuis trois ans à un recul, avec une tendance à revenir sur le contenu de la convention.

La collectivité a été impactée par la crise sanitaire, du fait qu'elle dispose de la compétence fiscale et douanière. L'arrêt de ses services a généré d'importantes pertes de recettes. J'ai demandé une certaine compression des dépenses, afin de pouvoir faire face à ces temps difficiles. Or l'organisme qui gère les crédits de la collectivité a transféré cette information au préfet, alors même que nous sommes chargés d'impulser l'orientation économique et les aménagements du territoire. On a le sentiment que l'État souhaite remettre en place un « pouvoir descendant » à travers le préfet. La crise sanitaire, dans de nombreux territoires, a renforcé le côté colonial. Cela m'inquiète.

**M. Michel Magras, président.** – C'est un sentiment que je peux partager. L'État n'est présent sur votre territoire qu'à travers la préfecture. Y a-t-il d'autres organismes ?

**M. Stéphane Lenormand.** – Tous les services déconcentrés sont présents, ce qui n'est pas sans poser problème.

**M. Michel Magras, président.** – De nombreuses personnes représentent ainsi l'État, ce qui doit constituer des points de blocage.

**M. Stéphane Artano.** – Cela a obligé le conseil territorial à créer de toute pièce un service social dédié qui emploie aujourd'hui 25 personnes. Nous avons dû nous substituer aux services déconcentrés de l'État, alors même que nous les équipons en matériel, et assurons le budget de fonctionnement. Cela s'avère extrêmement frustrant. La convention juridique de 1985 existe toujours, et son article a été maintenu dans le statut de 2007. La mise à disposition est par ailleurs gratuite.

**M. Michel Magras, président.** – La déconcentration des services de l'État, conséquence de l'application des lois de décentralisation, ne vous semble donc plus adaptée. Souhaiteriez-vous que l'État soit représenté à travers un guichet unique, sous l'autorité du préfet, à même de répondre rapidement aux demandes des élus ?

**M. Stéphane Lenormand.** – Presque tous les services de l'État rendent d'ores et déjà compte au préfet chaque semaine, voire chaque jour. Seuls trois services ne sont pas sous sa houlette, et nous nous en félicitons : les services fiscaux et les services des douanes qui relèvent directement de leur ministère de tutelle et l'éducation nationale, rattachée au rectorat de Caen.

**M. Michel Magras, président.** - Qu'en est-il de la santé ?

**M. Stéphane Lenormand.** - Le préfet est directeur général de l'administration territoriale de santé (ATS). La réorganisation initiée à l'époque l'a été par le préfet. Il ne nous a pas consultés, alors même qu'elle aura des conséquences pour la collectivité, dans ses relations avec les services mis à disposition. Le fonctionnement de ces services a cependant toujours été satisfaisant, dans l'intérêt du territoire, grâce à l'intelligence des personnels.

**M. Michel Magras, président.** - Saint-Pierre-et-Miquelon souhaite-t-il toujours une évolution de ses statuts ?

**M. Stéphane Lenormand.** - Nous n'avons pas proposé à la population en 2017 de changement statutaire, parce que nous considérons que le statut actuel nous permet déjà de mettre en œuvre un certain nombre d'éléments.

**M. Michel Magras, président.** - Je vous remercie. Je rendrai compte de ces échanges aussi fidèlement que possible au Sénat.



### 3. Nouvelle-Calédonie

*Entretien avec M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie*

**Jeudi 28 mai 2020**

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le président, je vous remercie d’avoir accepté cet échange que j’ai sollicité en vue d’une restitution sur « l’état des volontés » des territoires d’outre-mer en ce qui concerne l’organisation et les modalités de leur libre administration locale.

Le président du Sénat, M. Gérard Larcher, a en effet initié un groupe de travail sur la décentralisation avec l’ambition – selon ses termes – de « repenser en profondeur l’organisation des pouvoirs locaux » et de formuler des propositions en ce sens.

Il m’a donc fait l’honneur de me charger du volet outre-mer en ma qualité de président de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

Et c’est dans cette optique que j’ai souhaité entendre chacun des exécutifs des grandes assemblées territoriales en vue d’une restitution des orientations reflétant aussi fidèlement que possible la diversité des visions institutionnelles ultramarines.

J’espère – sans trahir cette hétérogénéité – que des grands axes se dégageront de ces échanges constituant des articulations autour desquelles pourront se construire chaque projet et concrétiser chaque volonté locale.

À cet égard, je sais que la trajectoire de la Nouvelle-Calédonie la conduit vers des enjeux qui vont bien au-delà de ceux des autres collectivités d’outre-mer.

C’est pourquoi je suis aussi heureux d’ouvrir ce cycle d’auditions avec vous tant je suis convaincu que c’est le statut de la Nouvelle-Calédonie qui confère à la France cette organisation si particulière – en réalité quasi fédéraliste – confirmant que les outre-mer sont bien le laboratoire institutionnel de la République.

Mes collègues Pierre Frogier et Gérard Poadja m’ont demandé de les excuser, n’étant pas en mesure de se joindre à nous aujourd’hui.

Avant d’entamer notre échange, permettez-moi une parenthèse pratique.

Au courrier que je vous ai adressé était jointe la trame de questions adressées à l’ensemble des exécutifs et je vous propose qu’elle nous serve de fil conducteur et qu’elle guide nos échanges dans l’esprit général dans lequel elle s’inscrit, bien conscient que certaines questions ne s’appliquent pas strictement à la situation de la Nouvelle-Calédonie.

L'idée est d'explorer avec vous ce qui vous semble constituer la meilleure organisation des relations entre les différents échelons de pouvoir pour répondre au mieux aux enjeux de la conduite de la destinée de votre territoire.

Après cet entretien et ceux qui suivront avec les différents représentants des exécutifs des territoires d'outre-mer, je rendrai compte le 17 juin prochain au président du Sénat de la teneur de nos échanges.

Monsieur le président, je vous laisse la parole.

**M. Thierry Santa, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.** – Merci, monsieur le président. Avant toute chose, permettez-moi de vous présenter les deux personnes qui m'accompagnent dans cet entretien.

Au sein de mon cabinet, M. Bernard Deladrière occupe les fonctions de conseiller spécial. Il a été ancien membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et haut-fonctionnaire dans plusieurs institutions.

M. Cédric Chan Yone assure à mes côtés les fonctions de directeur de cabinet.

Ainsi que vous l'avez dit vous-même, monsieur le président, la Nouvelle-Calédonie jouit d'un statut particulier. Ce statut se révèle déjà fort avancé sous l'angle de la différenciation, notion en cours de discussion à l'échelle nationale.

À la suite des accords de Matignon signés en 1988, puis de l'accord de Nouméa de 1998, l'État s'est engagé de manière significative et irréversible dans le sens d'un transfert de compétences vers le territoire calédonien. À ce jour, la Nouvelle-Calédonie a reçu la responsabilité de la quasi-totalité des compétences étatiques.

Pour l'essentiel, seules les compétences régaliennes - monnaie, défense, justice et ordre public - font exception. S'agissant de la conduite des relations extérieures, nous pouvons considérer qu'une compétence partagée prévaut.

Aux termes de la loi organique du 19 mars 1999 qui régit le statut de la Nouvelle-Calédonie, de rares domaines échappent encore à la compétence du territoire. Ils tiennent à l'audiovisuel, à l'enseignement supérieur, ainsi qu'à l'administration des collectivités communales et provinciales.

Parmi les questions que vous évoquez au chapitre de la décentralisation, je retiens en particulier celle qui consiste à savoir quelles compétences seraient mieux exercées par la collectivité ou, à l'inverse, par l'État.

L'accord de Nouméa arrive à échéance. Il prévoit l'organisation de trois référendums. Le premier a eu lieu le 8 novembre 2018. Le second se tiendra en principe le 6 septembre 2020, cette date étant encore susceptible de modification. En cas de nouvelle réponse négative sur la question de l'indépendance de l'île, un troisième référendum interviendrait ultérieurement.

Si, à l'issue du processus de l'accord de Nouméa, c'est-à-dire après les trois scrutins, la Nouvelle-Calédonie demeurerait une collectivité française, les partenaires se retrouveraient afin de discuter du futur statut de l'île.

À l'occasion de ces discussions, la justice pourrait faire l'objet de nouveaux échanges. Il serait intéressant que l'exercice de cette compétence évolue dans une logique de partage, à l'instar des relations extérieures. Sur place, un exemple inspire nombre de personnes. Il s'agit de celui que la Nouvelle-Zélande donne. En matière de petite délinquance, cet État a conçu des procédures dont la transposition à la Nouvelle-Calédonie serait envisageable.

En Nouvelle-Calédonie, la notion de différenciation se comprend désormais principalement à un niveau provincial. Nous n'y parlons plus guère de différenciation avec la nation française. La notion s'applique d'abord entre les trois provinces dont le territoire se compose. Aussi, les discussions qui pourraient s'ouvrir sont-elles susceptibles de l'aborder prioritairement sous cet aspect.

Des échanges s'amorcent déjà en ce sens. Ils ont trait à la prise en compte des différences des provinces entre elles.

La province Sud comporte essentiellement des communautés autres que la communauté mélanésienne. Elle s'est très majoritairement prononcée contre l'indépendance.

Inversement, la province des îles Loyauté comprend une communauté mélanésienne, qui s'est largement exprimée en faveur de l'indépendance.

De même majoritairement indépendantiste, la province Nord offre cependant une répartition de sa population moins marquée que celle des îles Loyauté.

Chacune de ces provinces possède non seulement sa propre vision de l'avenir, mais encore une approche distincte de la société. Paradoxalement, conserver une forme d'unité en Nouvelle-Calédonie implique de l'envisager dans la diversité. Cet état d'esprit se développe petit à petit au sein des instances politiques calédoniennes.

Monsieur le président, je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Michel Magras, président.** – La Nouvelle-Calédonie dispose donc déjà d'une large autonomie. Il m'intéresse de comprendre dans quelle mesure d'autres collectivités pourraient aspirer à un statut équivalent. Indépendamment des caractéristiques de votre territoire, liées à ses traditions et populations encore relativement séparées les unes des autres, que diriez-vous que ce statut vous a apporté ? Vous en satisfaisez-vous ? Constatez-vous au contraire des points de blocage ?

**M. Thierry Santa.** – Nous l'avons dit, d'une certaine façon, la Nouvelle-Calédonie est allée aussi loin que possible sur le plan de l'autonomie. Compte tenu des compétences régaliennes qui y incombent encore à l'État, la Nouvelle-Calédonie bénéficie toujours de la solidarité nationale quand elle se révèle nécessaire.

À l'occasion de la crise sanitaire que nous vivons à l'échelle internationale, nous le constatons plus que jamais. L'État apporte un soutien rapide, particulièrement d'un point de vue financier. Il a étendu à la Nouvelle-Calédonie l'ensemble de ses dispositifs à l'appui des entreprises et artisans, notamment celui des prêts qu'il garantit. Un prêt spécifique permet à la collectivité de faire face à ses charges résultant du recours au chômage partiel, des pertes de cotisations et de recettes fiscales.

La logique commanderait, non peut-être que l'État se désengage, mais qu'il modère ses aides. En dehors de toute situation de crise, je pense aux contrats de développement ou à la défiscalisation. Progressivement, nous nous entendons dire qu'il nous appartient de devenir maîtres de nos compétences. La Nouvelle-Calédonie doit s'organiser pour financer, à terme, les compétences qu'elle exerce.

**M. Michel Magras, président.** – Je connais votre statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) vis-à-vis de l'Union européenne. Il s'applique également au territoire de Saint-Barthélemy. Que pensez-vous de votre relation à l'Europe ?

**M. Thierry Santa.** – Nous nous félicitons du soutien significatif que l'Union européenne nous apporte de longue date. Nous avons profité dans des proportions non négligeables des différents fonds européens de développement (FED). Ils nous ont particulièrement aidés dans la mise en œuvre de nos politiques de formation professionnelle et d'insertion de nos jeunes. Nous avons également bénéficié d'autres financements européens destinés à des actions d'ordre environnemental.

**M. Michel Magras, président.** – Vous avez parlé du modèle néo-zélandais. La relation que vous entretenez avec votre environnement régional vous satisfait-elle, en particulier d'un point de vue normatif ?

**M. Thierry Santa.** - À tout le moins, s'améliore-t-elle. Un travail d'envergure, déjà bien engagé, concerne un nombre important de produits manufacturés et objets d'échanges. La Nouvelle-Calédonie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont entendues afin d'adapter entre elles leurs normes mutuelles. Un comité s'y emploie. Nous entendons favoriser les échanges entre nos territoires.

Au-delà des seuls aspects douaniers, la question des normes applicables de part et d'autre se révélait problématique. Le travail en cours ne saurait s'interrompre. Il intéresse chaque produit susceptible d'exportation.

Chargé de cette question au sein du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, M. Vaimu'a Muliava n'a pas manqué de l'aborder avec Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer. Cette dernière envisageait l'extension de notre dispositif à d'autres territoires ultramarins.

Si vous le souhaitez, monsieur le président, nous vous adresserons des documents précis sur le sujet.

**M. Michel Magras, président.** - Je reste en relation permanente avec l'un de vos collaborateurs qui, dans ce domaine, réalise un travail remarquable. Contribuant à l'écriture de votre corpus normatif, il a su maintenir un équilibre entre le droit européen et les droits australien et néo-zélandais. Il s'agit d'intégrer les seconds sans trop s'éloigner du premier. Ce travail peut en effet servir d'exemple à d'autres territoires ultramarins. Nous observons une démarche équivalente dans l'océan Indien, entre La Réunion et l'île Maurice.

Je vous interrogerai maintenant sur la présence des services de l'État. Percevez-vous des blocages, une forme de frein à leur action ? Bénéficiez-vous au contraire d'échanges fluides, efficaces ?

**M. Thierry Santa.** - Je pencherai plutôt pour la seconde assertion.

Notre statut spécifique génère des relations particulières avec l'État. Nous entretenons un lien direct avec la ministre des outre-mer, avec le président Larcher, ainsi qu'avec le Premier ministre. La qualité de nos échanges avec les services de l'État s'en trouve renforcée.

Localement, notre haut-commissaire n'ignore pas la particularité de notre statut. Il s'imprègne progressivement de nos caractéristiques locales, relatives aux différentes communautés et provinces calédoniennes.

Quelque secteur que nous considérions, je ne discerne personnellement pas de blocages. M. Deladrière souhaite néanmoins évoquer la question de la défiscalisation.

**M. Bernard Deladrière, conseiller spécial auprès du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.** – Les procédures nationales de défiscalisation s'avèrent souvent longues et complexes. Les déconcentrer nous permettrait vraisemblablement de progresser. La démarche consisterait à conférer davantage de pouvoirs, non seulement d'instruction, mais de décision, au représentant local de l'État.

**M. Michel Magras, président.** – Nous sommes accoutumés au verrou du ministère des finances. Il prend la forme d'agrément et de complications diverses. Ils retardent considérablement l'avancement des dossiers.

Depuis les lois de décentralisation, particulièrement dans la zone atlantique, les outre-mer ont vu se multiplier directions et agences de différents niveaux. Une impression d'incohérence prédomine. La crise sanitaire actuelle provoque par exemple des désaccords entre préfets et agences régionales de santé (ARS). Je suis de ceux qui revendiquent un guichet administratif unique à l'usage des citoyens et des élus locaux. Il favoriserait une meilleure efficacité.

À ce titre, il me semble de nouveau que votre modèle peut nous inspirer.

**M. Thierry Santa.** – Nous ne sommes pas confrontés à ce type de difficultés. En Nouvelle-Calédonie, le haut-commissaire centralise l'ensemble des questions qui intéressent les services de l'État.

Pendant la crise de la Covid-19, il nous a cependant fallu concilier la compétence de l'État en matière de libertés publiques et individuelles et le fait que, pour notre part, nous traitons les aspects de sécurité sanitaire. La question s'est posée de savoir qui déciderait de mesures à l'entrée sur le territoire, par exemple d'une mise en quarantaine, ou d'un confinement de la population. Avec le haut-commissaire, nous sommes convenus de prendre, pour la première fois, des arrêtés communs. Ils ont répondu aux exigences du moment.

**M. Michel Magras, président.** – Cet exemple est révélateur. La concertation qui, en Nouvelle-Calédonie, existe entre le président du gouvernement et le Haut-commissaire a montré sa pertinence pendant la crise sanitaire.

Pour notre part, dans les Antilles, à chacune de nos propositions, le Gouvernement nous a « rabroués », en nous rappelant la compétence de principe du préfet. En tant qu'élu local, la situation m'a gêné. J'admets néanmoins, en ma qualité de parlementaire, avoir contribué à confier, avec le vote de l'état d'urgence sanitaire, les pleins pouvoirs au gouvernement pour légiférer en période de crise.

J'en viens au projet du Président de la République de modifier la Constitution. Hormis la Nouvelle-Calédonie qui y fait l'objet d'un chapitre à part entière, les autres collectivités ultramarines relèvent pour l'heure, sous divers intitulés, des articles 73 et 74.

Si nous devons proposer le regroupement des outre-mer sous un seul statut et sous l'unique nom de collectivités ultramarines, quel serait votre sentiment ?

**M. Thierry Santa.** - De prime abord, avec mes collègues, nous doutons qu'une forme de standardisation apporte la solution idoine.

Nos territoires respectifs se distinguent nettement les uns des autres. Au-delà de la simplicité apparente du dispositif, s'en tenir à un seul article constitutionnel risque de se heurter à la réalité de la diversité de ces territoires.

**M. Michel Magras, président.** - L'idée consisterait à ce que la Constitution permette que des lois organiques définissent le statut de chacun des territoires ultramarins, requalifiés de « collectivités ». Chaque collectivité choisirait ses compétences, son statut, et celui-ci resterait évolutif. À l'origine, l'idée en revient au Président Chirac.

**M. Thierry Santa.** - Sous cet angle, je comprends mieux votre position. Il conviendrait de concevoir une rédaction suffisamment générale et ouverte, de sorte que toutes les singularités trouvent à s'exprimer. Une loi organique définirait ensuite chacun des statuts dans le détail. C'est déjà le cas pour la Nouvelle-Calédonie.

En définitive, la notion de « collectivité d'outre-mer » serait peut-être celle qui permettrait de prendre en compte l'ensemble des cas de figure.

**M. Michel Magras, président.** - Un dispositif de cette nature me semble également à même de simplifier les relations avec l'Union européenne. La frontière entre les deux régimes des PTOM et des régions ultrapériphériques (RUP) n'apparaît pas nettement marquée. J'interrogerai sur le sujet les responsables des collectivités d'outre-mer avec lesquels, après vous, je m'entretiendrai.

Originaire d'une petite île des Antilles, je milite pour la différenciation territoriale. Celle-ci veut dire que les lois que nous votons à Paris ne sauraient s'appliquer uniformément. Les territoires ultramarins doivent les adapter à leurs réalités locales. La différenciation conditionne l'efficacité des textes, de même que la réussite du développement de nos territoires.

**M. Thierry Santa.** - Nous en sommes bien d'accord.

En suivant cette logique, ne pensez-vous pas que nous mettons en œuvre une forme de fédéralisme ?

**M. Michel Magras, président.** – Dans mon propos introductif, je mentionnais que vous nous en ouvriez la voie.

**M. Thierry Santa.** – Au regard des conséquences possibles de ce mouvement sur le territoire métropolitain lui-même, ne craignez-vous pas le risque d'une opposition de principe ?

**M. Michel Magras, président.** – J'estime que nous pouvons, outre-mer, bénéficier de la différenciation territoriale à un stade avancé, sans remettre en cause la Constitution ni porter atteinte à l'unité de la République.

L'inscription dans la loi fondamentale du cadre juridique applicable à la différenciation territoriale, le fait que les services de l'État continuent à contrôler la conformité juridique de nos actes, avec la faculté ouverte au préfet d'exercer en tant que de besoin un pouvoir de substitution, apportent de solides garanties.

J'y ajouterai la notion de solidarité. Je l'associe d'abord à la participation active des collectivités à la vie de la Nation.

Dans l'exemple de Saint-Barthélemy, nous n'avions initialement pas choisi d'exercer la compétence sociale. Nous avons finalement trouvé un équilibre et continuons de contribuer à la solidarité nationale, après avoir créé une caisse de prévoyance. Nous en recevons en retour certains avantages.

Je souhaite vous poser une autre question. Sans m'immiscer dans un débat qui vous appartient en propre, les consultations qui ont actuellement cours en Nouvelle-Calédonie me conduisent à vous demander ce que l'indépendance apporterait de plus au tableau que vous nous avez dressé.

**M. Thierry Santa.** – La question est essentielle. Je ne puis qu'y apporter une réponse personnelle.

À notre avis, l'indépendance n'apporterait rien de plus. Au contraire, et à tous niveaux, elle plongerait la Nouvelle-Calédonie dans de graves difficultés.

Sur un plan économique, notre territoire ne pourrait plus compter, au moins dans les mêmes proportions, sur l'aide de l'État. Rappelons qu'à ce jour, la part du financement national représente 15 % du PIB de l'île. Au-delà, nous enregistrerions inmanquablement le départ des investisseurs, au sens le plus large. Nous en imaginons les conséquences sur un plan social.

Nos finances publiques en seraient affectées, les effets nombreux et marqués, par exemple en matière de financement de nos systèmes de santé ou d'enseignement. Le niveau de vie en Nouvelle-Calédonie, nous en sommes convaincus, s'en trouverait dégradé de manière aussi rapide qu'insigne.

Outre ces aspects financiers et matériels, nous considérons que la France garantit notre liberté intérieure. J'entends la liberté de penser, de circuler, d'agir, de vivre dignement selon nos coutumes. La semaine dernière encore, dans l'archipel des Bélep, nous déplorions des exactions d'une rare violence entre deux communautés kanakes. Elles ont causé la mort d'une personne et sept autres ont été blessées. Nous devons aux forces de l'ordre nationales le rétablissement et l'apaisement de la situation.

Vis-à-vis de l'extérieur, la France nous protège contre les convoitises des grandes puissances.

Ces constats nous incitent à penser que l'indépendance n'offre pas une solution viable. La remarque nous semble valoir pour l'ensemble des Calédoniens, quelle que soit leur communauté d'appartenance.

**M. Michel Magras, président.** – Vos remarques me conduisent à vous interroger sur le « besoin de France ». Lors du déplacement dans le Pacifique de la délégation sénatoriale aux outre-mer, nous l'avions ressenti. Nous connaissons la volonté hégémonique de la Chine. Il nous a semblé que la France ne se montrait pas à la hauteur de la politique internationale qu'elle devrait conduire dans la région. Elle n'exerce par exemple pas un contrôle suffisant sur ses zones économiques exclusives. Qu'en pensez-vous ?

**M. Thierry Santa.** – Effectivement, s'il est un domaine dans lequel nous pourrions attendre de la France plus de moyens et de soutien, il a trait à la surveillance de notre zone économique exclusive. Quoiqu'existante, cette surveillance se révèle notoirement insuffisante.

En revanche, le fait que la Nouvelle-Calédonie soit française lui apporte d'autres moyens, notamment sur un plan diplomatique. Ils ont permis de surmonter des difficultés avec des navires vietnamiens, dits *blue boats*. Ils pratiquaient une pêche illégale dans nos eaux exclusives, au nord de l'île. Leur nombre était important. Sur place, nous ne possédions pas la capacité de traiter la situation. L'intervention de l'Union européenne auprès du gouvernement vietnamien y a mis promptement terme.

D'un point de vue géostratégique, vous avez comme nous entendu la volonté du Président de la République d'installer un axe indopacifique. Après la déclaration qui l'a concerné, je n'ai pas le sentiment que cet axe fasse l'objet d'un fort investissement, ni qu'il se concrétise véritablement.

Un partenariat stratégique existe cependant entre la France métropolitaine et l'Australie. Nous-mêmes nous efforçons d'entretenir avec elle des relations étroites, ainsi qu'avec la Nouvelle-Zélande. Alliés à ces deux pays, nous tâchons d'élargir nos liens à d'autres États du Pacifique, que la Chine ne manque pas de solliciter par ailleurs.

Dans le Pacifique Sud, les États-Unis restent, pour leur part, quasiment inexistantes.

**M. Michel Magras, président.** – Jugez-vous que votre niveau d'autonomie actuel vous intègre parfaitement dans l'espace géopolitique qui est le vôtre ?

À titre d'exemple, du fait de leur statut, les collectivités du bassin atlantique se voient refuser toute participation aux compétitions sportives organisées dans la Caraïbe.

**M. Thierry Santa.** – Comme je vous l'ai indiqué, les relations extérieures ressortissent à la compétence régaliennne que nous partageons avec l'État. Sous réserve d'obtenir un avis national, nous disposons ainsi de la faculté de négocier et conclure des accords avec les divers pays qui nous entourent. De ce point de vue, notre autonomie est indéniable.

En matière sportive, je précise que nous demeurons affiliés aux fédérations nationales. Nous n'en participons pas moins à toutes les compétitions régionales.

**M. Michel Magras, président.** – Obtenir une compétence juridique ne suffit pas. Encore faut-il disposer des moyens, ainsi que de la volonté, de l'exercer. Votre statut répond à une trajectoire de long terme. Diriez-vous avec moi que ce n'est pas ce statut seul qui vous confère votre autonomie, mais avant tout la volonté des hommes ?

**M. Thierry Santa.** – Cette volonté s'avère essentielle.

L'évolution politique et historique de la Nouvelle-Calédonie nous a conduits à notre statut actuel. Sans doute, pour notre part, n'étions-nous d'abord point disposés à une démarche active en faveur de l'autonomie le plus poussée possible.

La question des moyens humains s'est posée pour l'exercice des nouvelles compétences juridiques que nous acquérons. Nous avons dû le plus souvent recruter en métropole. Hélas, les personnes qui nous ont rejoints ont entrepris de travailler dans un esprit national. Cette difficulté perdure. Dans nombre de domaines du droit, nous ne sommes pas parvenus à adapter nos compétences à nos spécificités. Nous en sommes trop souvent restés à un calque de la législation et de la réglementation métropolitaines.

Du temps reste nécessaire afin que les personnes en charge des dossiers s'imprègnent de la réalité calédonienne et que nos talents locaux, bien formés, émergent.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous écoute avec intérêt. Nous avons fait passer dans la loi la possibilité de former à un haut niveau au droit des outre-mer. Depuis une à deux années, une association des juristes d'outre-mer a vu le jour. Il importe que les hauts fonctionnaires, ultramarins ou métropolitains, qui sont appelés à intervenir dans nos domaines de compétence, maîtrisent les aspects qui nous singularisent. Cette exigence passe par la formation.

Monsieur le président, messieurs, il était particulièrement intéressant d'initier cette série d'entretiens par l'exemple de la Nouvelle-Calédonie.

Après avoir consulté les représentants des exécutifs de l'ensemble des collectivités, je remettrai un rapport. Je souhaite que le Sénat soit en mesure de confronter la synthèse de ses travaux aux propositions du Gouvernement.

**M. Thierry Santa.** – Je vous remercie de nous avoir consacré ce temps d'échange. J'espère que l'exemple de la Nouvelle-Calédonie contribuera à nourrir vos réflexions.



## B. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### 1. Région Réunion

#### Contribution de la Région Réunion (Didier Robert, président)

Sainte-Clotilde, le 05 JUIN 2020



Monsieur Michel MAGRAS  
Président de la Délégation Sénatoriale aux  
Outre-Mer

15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

Affaire suivie par la Direction générale des services  
N.REF : D2020/7526

**Objet :** groupe de travail sur décentralisation  
votre courrier du 25 mai 2020

Monsieur le Président,

Je tiens tout particulièrement à vous féliciter pour la reprise des travaux du groupe de travail sur la décentralisation qui, j'en suis convaincu, saura porter plus haut encore la voix de la diversité de nos Outre-mer qui ne demandent que le renforcement de leurs marges de manœuvres dans un contexte de grandes inquiétudes économiques et sociales.

La crise violente du COVID-19 doit servir de point de départ à une réflexion globale et décloisonnée qui permette à chaque territoire ultramarin, d'abord, de changer radicalement de logiciel d'appréhension de ses problématiques par les services centraux et déconcentrés de l'Etat et ensuite, de privilégier tous les outils y compris constitutionnels en faveur d'un projet de développement régional qui lui soit propre plutôt que de s'enfermer irrémédiablement dans des logiques exclusivement comptables et financières. La crise des Gilets Jaunes, la défiance envers l'autorité et maintenant la crise sanitaire sont autant de signes révélateurs d'une société qui se dépolitise en même temps qu'elle se financiarise avec excès.

Le Président de la République a très régulièrement marqué un intérêt certain à la situation particulière des Outre-mer en leur proposant de devenir par la voie d'une différenciation assumée une plateforme de conquête, de développement et de rayonnement économique, chacun dans le bassin géographique qui est le sien. Cette réforme qui tarde à se concrétiser ne doit pas décourager les exécutifs locaux à faire preuve avec autant de vivacité que par le passé pour que les politiques gouvernementales soient adaptées à leurs territoires et qu'elles correspondent *à minima* à leurs besoins de développement.

Depuis 2013 et notamment à partir de 2016, la Région Réunion a formulé ses propositions de différenciation dans les domaines de la fiscalité, de l'aménagement du territoire et de la coopération régionale par la voie de l'expérimentation de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution. Nous nous sommes hélas heurtés à une fin de non-recevoir. Avec l'élection du Président de la République actuel, nous avons ensuite, de toute évidence, cru un temps à un alignement des politiques publiques à la fois régionale, nationale et européenne qui aurait su mettre en œuvre avec panache le droit d'expérimenter des solutions locales à des problématiques locales et d'adapter les normes législatives et réglementaires aux réalités particulières de nos territoires ultramarins. Il s'agissait également par la voie jurisprudentielle de l'arrêt Mayotte de 2015 de simplifier, de faciliter et de favoriser toutes les mesures d'adaptations région ultrapériphérique par région ultrapériphérique à l'ensemble du droit de l'Union, y compris les politiques européennes.

LA RÉUNION!  
positive!



Je souhaite que le monde d'après le COVID-19 ne soit pas pire que celui d'avant et que cette réforme visant à cultiver la différenciation territoriale aboutisse favorablement dans l'intérêt collectif des populations locales. Je considère que le droit d'adaptation et le droit à l'expérimentation sont l'expression à venir du droit à la différenciation territoriale. Cette réforme doit permettre à La Réunion de devenir un territoire de relais pour les entreprises réunionnaises, métropolitaines et européennes pour aller se projeter sur les marchés de l'Océan Indien et inversement, des relais des entreprises du Grand Océan Indien pour aller se projeter via La Réunion sur les marchés de la France métropolitaine et de l'Union européenne. Il est temps de changer de paradigme, d'instaurer un nouveau modèle de développement qui repose sur la formation professionnelle/apprentissage, le rejet des tutelles et des monopoles, la transition énergétique, l'autosuffisance alimentaire, la régionalisation de notre économie pour relocaliser la production et les emplois, l'insertion régionale de La Réunion dans la zone du Grand Océan Indien.

Ainsi, vous l'aurez compris, Monsieur le Président, j'aurai plaisir à échanger de vive voix avec vous sur l'enjeu primordial de la réflexion que vous proposez et me rendrai assurément disponible.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,  
  
Didier ROBERT

LA RÉUNION!  
positive!

## Région Réunion

### QUESTIONNAIRE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DECENTRALISATION (COLLECTIVITES ULTRAMARINES)

#### A- Décentralisation

1. La répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales vous paraît-elle adaptée à la situation de votre territoire ?

A l'échelle d'un territoire aussi exigu et contraint que La Réunion, la population a tendance à s'adresser à la Collectivité régionale pour pallier aux difficultés et crises diverses (crises sanitaires, requin, logements, etc.) sans se préoccuper de savoir si cela correspond aux compétences attribuées par la loi aux régions. Depuis, les lois MAPTAM et NOTRe, les régions ont en effet perdu le bénéfice de la clause générale de compétences, le législateur ayant opté pour une spécialisation des compétences par catégorie de collectivité d'appartenance. Ainsi, la région s'est vue renforcées ses compétences en matière économique. Or, le législateur n'est pas allé jusqu'au bout de sa logique, puisque par exemple, un certain nombre de secteurs économiques comme le tourisme, l'agriculture, l'immobilier commercial, l'insertion économique, etc. échappent au domaine d'intervention plein et entier de la région, celle-ci se trouvant en situation de concurrence avec le Département, la commune et les EPCI. Idem en matière de routes, de transports, de culture, etc. Cela ne fait que renforcer le manque de clarté et de cohérence dans la répartition de compétences à l'échelle d'un territoire contraint comme celui de La Réunion.

2. Quelles compétences seraient mieux exercées par la collectivité ou à l'inverse par l'Etat ?

Le transfert de compétences de l'Etat vers les Collectivités et inversement dépend de la situation particulière de chaque région d'Outre-mer qui n'épouse pas les mêmes frontières continentales que les régions métropolitaines. Les compétences en matière d'aménagement du territoire, de fiscalité et de coopération régionale doivent faire l'objet d'adaptations voire d'expérimentations plus poussées, afin d'une part, de répondre aux contraintes particulières liées à leur éloignement de la Métropole et d'autre part, de rattraper leur retard économique et social par rapport aux régions métropolitaines. Cela passe notamment par la mise en œuvre de tous les moyens politiques, juridiques et normatifs susceptibles de pouvoir tirer pleinement profit d'une véritable insertion régionale dans leur bassin géographique.

3. Le dispositif d'habilitation actuel permet-il une adaptation efficace des lois et des règlements ?

L'histoire constitutionnelle de la Ve République ne permet pas de tirer le moindre enseignement sur l'opérationnalité des dispositions de l'article 73 et ce, quelque soit la Collectivité régionale d'Outre-mer qui s'y serait intéressée. En vertu des principes d'identité et d'assimilation législatives, les demandes d'adaptation ou d'habilitation se sont heurtées à des procédures trop lourdes, trop complexes pour pouvoir dresser le moindre bilan positif. De manière générale encore aujourd'hui, l'Outre-mer reste à l'état de sujets simplement évoqués par les plus hautes autorités de la République sans réelle volonté de s'atteler à régler des problématiques à la fois profondes et récurrentes sur nos territoires. L'emploi même du mot ultrapériphérie pour désigner les Outre-mer n'est pas anodin. Pour toutes ces raisons, la Région Réunion a formulé dès 2016 au Gouvernement ses demandes d'expérimentations dans les domaines de l'aménagement, de la fiscalité et de la

coopération régionale. L'absence de réponse de la part du Gouvernement de l'époque marque un profond désintérêt pour les différenciations territoriales Outre-mer.

4. La démocratie locale doit-elle être renforcée ?

Les crises qui se sont accumulées depuis des décennies en France ont eu pour conséquence d'éloigner peu à peu l' élu du citoyen jusqu'à aboutir au mouvement des Gilets Jaunes. Sur fond de populisme, l'incompréhension a gagné les esprits pour arriver à certains pics de défiance envers le politique, envers le mandat d' élu y compris le plus prestigieux, à savoir celui de Président de la République. A l'heure du numérique et de l'information en continu, c'est toute la chaîne du mode opérationnel de la prise de décision à l'échelle des Collectivités, du Gouvernement et du Chef de l'Etat qui doit s'adapter aux besoins préalables de compréhension voire de validation de la part des populations locales puis du peuple français. Les Français cherchent à faire partie de cette chaîne de participation démocratique à tout acte et toute prise de décision prise par les élus qu'ils ont mis en place. C'est tout le système de notre démocratie qui doit sauter le pas pour être dans l'ère du temps et toucher via notre téléphone portable chacun d'entre nous d'abord et avant tout en tant que citoyen local, puis de citoyen régional, et enfin national. Il ne s'agit donc pas de démocratie renforcée mais de démocratie 2.0 à mettre en place de manière consentie avec toute la population française, en respectant et en cumulant les échelons territoriaux. Cela permettra de donner du sens, de la cohérence et du lien entre populations et territoires.

**B- Différenciation**

1. Quel est le projet de différenciation territoriale de votre collectivité et quel enjeu représente-t-il pour votre territoire ?

Le projet de différenciation territoriale de la Collectivité régionale de La Réunion est celui de l'expérimentation de l'exercice de compétences par la Région Réunion et en partenariat resserré de tous les ministères concernés via le Préfet de Région dans le domaine de la fiscalité (une fiscalité attractive pour les personnes et les entreprises locales, nationales, européennes et étrangères, une fiscalité la plus autonome que possible pour la Collectivité régionale pour que le processus de décentralisation devienne enfin une réalité effective) ; dans le domaine de l'aménagement du territoire (des règles et des procédures en matière d'aménagement du territoire mieux adaptées, plus souples et plus locales) ; dans le domaine de la coopération régionale (le but étant de réussir le pari de l'insertion régionale de La Réunion dans le bassin du Sud-Ouest de l'Océan Indien afin de pénétrer les marchés économiques de la zone et ceux de la France métropolitaine et de l'Europe).

2. Les transferts de compétences envisagés devront-ils être assortis de la compétence normative pour la mise en œuvre de ce projet ? Dans l'affirmative, quelles matières vous semblent essentielles ?

Il ne s'agit pas d'exercer une série de compétences juste pour pouvoir les exercer pour des raisons plus ou moins historiques (comme par exemple parvenir à la fin d'un processus de décolonisation), mais de se fixer des objectifs bien réels de développement économique et social à atteindre d'ici 5, 10 et 15 ans. En cela, le support et le cadre qu'offrent les plans de convergence ne sont pas mauvais, mais ils sont très certainement mal utilisés et surtout sous-dimensionnés. La Région Réunion souhaite pouvoir user de tous les moyens existants et à innover pour que le principe d'assimilation soit défini comme permettant aux Réunionnais d'acheter des produits, biens et services locaux et importés de France métropolitaine et d'Europe aux mêmes prix et conditions que sur le territoire

national ou dans l'espace de l'Union européenne, de bénéficier des mêmes minima sociaux quand cela les avantage, de se déplacer en France et en Europe à des prix aussi compétitifs que si ils se trouvaient en Métropole. Dans le même temps, la Région Réunion considère comme nécessaire de favoriser la mise en place de la spécialisation législative et réglementaire dans tous les domaines et secteurs clés dont les niveaux et les objectifs auront été préalablement définis à l'échelle du territoire en matière d'attractivité et d'autonomie fiscales, de productions, de logements, d'éducation, de santé, etc. Cette spécialisation législative signifie des adaptations législatives et réglementaires locales, souples et simples.

3. Une réorganisation des institutions locales est-elle envisagée ?

Ce qui est à envisager, c'est principalement le processus le plus efficace et le plus rapide pour que soient adaptées les normes législatives et réglementaires ici, localement, dans les domaines et secteurs-clés préalablement définis, en partenariat avec tous les ministères concernés, dont notamment Bercy.

**4. Le cadre constitutionnel actuel est-il approprié ou doit-il évoluer pour permettre une adaptation plus efficiente des règles applicables sur votre territoire ?**

Si les dispositions de notre Constitution doivent évoluer pour être plus claires, plus simples à utiliser, pourquoi pas. La Région Réunion considère que les dispositions de l'article 72 en les combinant avec celles de l'article 73 pourraient servir utilement à ses demandes d'expérimentation sans avoir la certitude que l'on puisse aller jusqu'au bout de cette expérimentation/adaptation fondée sur les contraintes et particularités de ses singularités ultramarines.

**C- Déconcentration**

1. La présence des services déconcentrés de l'Etat sur votre territoire vous paraît-elle ajustée aux besoins locaux ?

Les prix des produits, biens et services paraissent trop élevés aujourd'hui et surtout dans un contexte de crise sociale et économique post COVID-19. Les prix des produits importés sont chers et les prix des produits locaux sont aussi chers. Les consommateurs sont dans une certaine incompréhension. Le consommateur devrait mieux comprendre la formation des prix par l'indication du prix hors taxe et avec indication de toutes les taxes. Par ailleurs, le citoyen-consommateur considère que ce sont les situations d'ententes et de monopoles qui expliquent en partie une pratique excessive des prix. Cela nécessite le renforcement notable des personnels des services actuels de la DIEECTE aujourd'hui encore sous-dimensionnés. La situation naturellement oligopolistique de La Réunion explique l'insuffisante prise de conscience et répression des comportements anti-concurrentiels en Outre-mer et de leurs effets sur les prix.

2. L'organisation des services de l'Etat doit-elle être modifiée ? Dans quel sens ?

Tout service, toute administration reste perfectible. Cependant, il ressort que les services de l'Etat manquent sans doute de sensibilité locale, ce sentiment d'appartenance à un intérêt collectif plutôt local, ce qui pourrait être comblé par davantage de recrutements « locaux » dont notamment au sein des personnels encadrants. Il s'agit des personnels des services déconcentrés et satellites de la Préfecture ou sous son autorité, ainsi que les fonctionnaires de la fonction publique d'Etat.

**D- Dans l'optique d'une révision constitutionnelle**

1. La priorité doit-elle être donnée à la décentralisation ou à l'évolution statutaire ?



D'abord, les régions métropolitaines et ultramarines gagneraient à aller le plus loin possible dans le processus de décentralisation si elles bénéficiaient de tous les moyens de la fiscalité correspondant, ce qui ne nécessite aucune réforme constitutionnelle. Ensuite, pour répondre au mieux aux enjeux propres aux collectivités d'Outre-mer, l'évolution statutaire comme en Martinique et en Guyane (Collectivité territoriale unique) ne sont *a priori* pas une panacée institutionnelle.

**2. Êtes-vous favorable à la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution ?**

Cette fusion d'articles ne doit pas se faire sans pouvoir garantir aux Collectivités d'Outre-mer le choix d'adaptations législatives et réglementaires de degrés faible, modéré ou fort ainsi que d'expérimentations de transferts de compétences durables ou temporaires. En même temps, les Collectivités d'Outre-mer doivent pouvoir conserver pleinement le bénéfice de leur statut de Région Ultrapériphérique, les fonds européens étant une manne de financement importante.

3. Le cas échéant, que pensez-vous du regroupement de l'ensemble des territoires sous l'appellation « collectivités d'Outre-mer » ?

La Région Réunion ne souhaite pas rentrer dans ce type de débat linguistique qui peut basculer dans de l'idéologie, mais l'emploi de cette terminologie risque d'accentuer encore plus la marginalisation des Collectivités territoriales situées en Outre-mer aux confins ou dans une sous-catégorie de collectivités de la République française.

4. La définition du statut des territoires par une loi organique permettrait-elle de mieux cibler les besoins d'adaptation propres à chaque collectivité ? Une loi organique vous semble-t-elle constituer un cadre suffisamment sécurisé ?

La Région Réunion considère que les besoins d'adaptations propres au territoire réunionnais ne nécessitent pas forcément une évolution statutaire, mais une loi organique pourrait très bien doter la Collectivité régionale de pouvoirs et de moyens spécifiques pour atteindre et répondre aux objectifs de développement économique, social et culturel de La Réunion.

5. Seriez-vous favorable à une consultation des populations sur les demandes de transfert de compétences ? Serait-ce un mécanisme facilitant les évolutions ou au contraire bloquant ?

La participation de la population locale dans le débat des transferts de compétences peut s'avérer tout à fait utile et pertinente à condition de bien communiquer et présenter de telles demandes de transfert.



## 2. Gouvernement de la Polynésie française

Contribution du Gouvernement de la Polynésie française (Édouard Fritch, président)

### RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

#### A- Décentralisation

##### 1. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales vous paraît-elle adaptée à la situation de votre territoire ?

*La répartition des compétences entre l'État, la Polynésie française et les communes issue de la loi organique n° 2004-192 portant statut d'Autonomie de la Polynésie française donne globalement satisfaction aux autorités du pays.*

*Toutefois, on peut regretter que les transferts de compétence survenus en 2004 n'aient pas été suffisamment accompagnés techniquement et financièrement de sorte que le Pays exerce difficilement certaines compétences comme par exemple en matière d'assurance ou de propriété intellectuelle.*

*Par ailleurs, et alors même que le statut permet des clarifications grâce aux consultations du conseil d'État et à la procédure de déclassement de lois par le conseil Constitutionnel des zones d'ombre persistent. Par exemple, les multiples textes adoptés dans le cadre de l'état d'urgence face à l'épidémie de coronavirus n'ont pas respecté correctement les processus de consultation des autorités locales et conféré au Haut-commissaire toute autorité pour agir alors même que la compétence en matière de santé et l'essentiel des moyens opérationnels relèvent de la Polynésie française. Le recours aux actes conjoints pratiqué en Nouvelle-Calédonie pourrait être une piste de réflexion.*

*En outre, les autorités polynésiennes acceptent difficilement de ne pas avoir accès aux fonds mis en place par l'État dans le cadre des grandes politiques nationales. On pense par exemple au financement du chômage partiel mis en place pour atténuer les impacts de la crise économique découlant de l'épidémie de covid-19, au CSPE, au fonds très haut débit... au motif que dans ces domaines la compétence réglementaire appartient au Pays.*

**2. Quelles compétences seraient-elles mieux exercées par la collectivité ou à l'inverse par l'État ?**

*Dans le domaine des relations internationales, la Polynésie souhaite plus de latitude pour nouer des relations de coopération avec les États insulaires du Pacifique dans les domaines de compétence du Pays mais aussi pour contribuer au rayonnement de la France dans la zone.*

*Sur les conditions d'exercice de ses compétences par l'État, la critique du Pays porte essentiellement sur l'intelligibilité et l'accès aux textes relevant de la compétence de l'État. Ainsi les textes nationaux applicables en Polynésie française ne sont pas accessibles dans une version consolidée compréhensible comme par exemple les dispositions du code civil relevant de la compétence de l'État ou encore les textes dits applicables de plein droit. Par ailleurs les techniques d'extension des codes nationaux demeurent imparfaites et mal maîtrisées (Code de la défense, code monétaire et financier, CGCT...)*

*Le statut de la Polynésie française prévoit une participation du Pays à l'exercice des compétences de l'État et une possibilité d'intervention des communes dans les compétences du Pays. À ce jour, ces dispositifs n'ont pas été véritablement exploités. À l'inverse, le concours de l'État aux compétences du Pays n'est pas prévu.*

**3. Le dispositif d'habilitation actuel permet-il une adaptation efficace des lois et des règlements ?**

*Le principe de spécialité législative permet l'adaptation des dispositions législatives et réglementaires à la Polynésie française sous réserve que les dispositions particulières soient soumises à un avis préalable des autorités compétentes du Pays. Le recours à des ordonnances pour l'adaptation des lois nationales est appréciable dans la mesure où il offre la possibilité d'un examen plus approfondi avec des délais acceptables notamment pour des codes complexes.*

**4. La démocratie locale doit-elle être renforcée ?**

*Le 3<sup>ème</sup> alinéa du statut de la Polynésie française dispose : « La Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par la présente loi organique. »*

*Dans les domaines de compétence très larges dévolus aux institutions polynésiennes, le destin des polynésiens est porté par leurs représentants élus et un gouvernement porté par une majorité de ces représentants. S'ils le souhaitent, l'Assemblée de la Polynésie française ou son Gouvernement, peuvent recourir au référendum local pour faire adopter des textes.*

*À ce jour aucun sujet n'a été soumis au référendum.*

*Dans le cadre du fonctionnement actuel des institutions, les différents courants de pensée trouvent à s'exprimer, que ce soit auprès du Pays ou auprès des maires, sans que ne s'élèvent de voix pour réclamer un renforcement de la démocratie locale.*

## **B- Différenciation**

### **1. Quel est le projet de différenciation territoriale de votre collectivité et quel enjeu représente-il pour votre territoire ?**

*Le statut d'Autonomie de la Polynésie française constitue dans l'ensemble des collectivités de la République un régime de différenciation des plus aboutis. En outre, le statut de la Polynésie française offre des possibilités de différenciation entre les communes dès lors que la loi du Pays peut autoriser les communes à intervenir dans certains de ses domaines de compétence.*

### **2. Les transferts de compétences envisagés devront-ils être assortis de la compétence normative pour la mise en œuvre de ce projet ? Dans l'affirmative, quelles matières vous semblent-elles essentielles ?**

*Les transferts de compétence issus du statut de la Polynésie française comprennent la compétence normative.*

*Pour l'heure, les autorités polynésiennes ne sollicitent pas le transfert de nouvelles compétences.*

### **3. Une réorganisation des institutions locales est-elle envisagée ?**

*Concernant le fonctionnement des institutions locales, l'épidémie de Covid-19 a fait apparaître un défaut dans le processus d'adoption des lois de Pays. En effet l'adoption en urgence des règles sanitaires et des mesures économiques et sociales pour faire face à la crise s'est trouvée entravée par les règles procédurales qui génèrent des délais pouvant atteindre plusieurs mois avant la promulgation de la loi du Pays proposée par le conseil des Ministres. Une réforme du statut de la Polynésie française sur ce point est nécessaire.*

### **4. Le cadre constitutionnel actuel est-il approprié ou doit-il évoluer pour permettre une adaptation plus efficiente des règles applicables sur votre territoire ?**

*Pour les Polynésiens, la reconnaissance du fait nucléaire par l'État est essentielle. Dès lors que la dette nucléaire peut-être amputée dans le cadre des lois de finances, il est souhaité qu'elle soit inscrite dans la Constitution.*

## **C- Déconcentration**

### **1. La présence des services déconcentrés de l'État sur votre territoire vous paraît-elle ajustée aux besoins locaux ?**

*La présence et l'organisation du Haut-commissariat avec ses subdivisions dans les archipels ne soulèvent pas de difficultés particulières.*

*Cependant, la mise en place de partenariats techniques et financiers entre le Pays et l'État nécessitent des échanges directs entre les membres du gouvernement polynésien et leurs homologues nationaux qui doivent être appuyés par le Haut-commissaire et le ministère de l'outre-mer. Or plusieurs questions demeurent sans réponse depuis plusieurs mois : devenir du contrat de projets, plan et contrat de convergence, convention santé solidarité...*

**2. L'organisation des services de l'État doit-elle être modifiée ? Dans quel sens ?**

*Dans un souci d'intelligibilité du droit en Polynésie française, il est demandé que soient publiés en Polynésie française et consolidés, les textes nationaux applicables en Polynésie française.*

**D- Dans l'optique d'une révision constitutionnelle**

**1. La priorité doit-elle être donnée à la décentralisation ou à l'évolution statutaire ?**

*La Polynésie française disposant d'un statut particulier prévu par l'article 74 cette question ne la concerne pas.*

**2. Êtes-vous favorable à la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution ?**

*La Polynésie française est fermement opposée à toute remise en cause de son statut d'Autonomie issu de l'article 74 de la Constitution et de la loi organique.*

**3. Le cas échéant, que pensez-vous du regroupement de l'ensemble des territoires sous l'appellation «collectivités d'outre-mer» ?**

*Idem*

**4. La définition du statut des territoires par une loi organique permettrait-elle de mieux cibler les besoins d'adaptation propres à chaque collectivité ? Une loi organique vous semble-t-elle constituer un cadre suffisamment sécurisé ?**

*Oui*

**5. Seriez-vous favorable à une consultation des populations sur les demandes de transfert de compétences ? Serait-ce un mécanisme facilitant les évolutions ou au contraire bloquant ?**

*Inutile pour la Polynésie française, les transferts de compétence ayant déjà été opérés.*

Observation :

*Le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace déposé par le gouvernement en mai 2018 introduit pour les collectivités territoriales une double possibilité de différenciation :*

- *une différenciation des compétences : certaines collectivités pourront exercer des compétences dont ne disposeront pas toutes les collectivités de leur catégorie. Cette différenciation concerne déjà l'ensemble des outre-mer, les collectivités à statut particulier (Paris, Lyon, la Corse, etc.), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et la région Île-de-France ;*
- *une différenciation des normes : les collectivités pourront "déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences". Cette différenciation bénéficie déjà, depuis la révision constitutionnelle de 2003, aux départements et régions d'outre-mer (DROM) et aux autres collectivités dans le cadre d'expérimentations.*

*Le projet de loi, en modifiant l'article 72 de la Constitution, ouvre donc à l'ensemble des élus locaux de nouvelles marges de manœuvre. Le droit à la différenciation est élargi mais des règles et des limites sont posées. Ainsi, la différenciation est impossible notamment « lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».*



### 3. Collectivité de Saint-Barthélemy

Contribution de la collectivité de Saint-Barthélemy (Bruno Magras, président)

#### RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

##### A- Décentralisation

**1. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales vous paraît-elle adaptée à la situation de votre territoire ?**

*Des améliorations restent à apporter dans de nombreux domaines.*

**2. Quelles compétences seraient-elles mieux exercées par la collectivité ou à l'inverse par l'État ?**

*- La protection du patrimoine,*

*- La santé. Dans ce domaine, un partage de compétences est nécessaire, afin que la collectivité soit réellement associée et co-décisionnaire. L'expérience des dix dernières années a montré que les principales avancées dans ce domaine l'ont été à l'initiative ou avec le soutien de la collectivité.*

*- La délivrance des titres de séjour. À défaut d'un transfert de compétence, il conviendrait qu'a minima, les règles d'entrée et de séjour ne relèvent plus du CESEDA, mais d'une réglementation ad hoc, comme en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie.*

*- Les contrôles phyto-sanitaires à l'entrée sur le territoire*

*- La réglementation de certaines professions relevant du code de commerce, notamment afin de contingenter le nombre d'entreprises de location de véhicules.*

**3. Le dispositif d'habilitation actuel permet-il une adaptation efficace des lois et des règlements ?**

*Non. C'est un processus provisoire qui n'offre aucune stabilité et qui est d'une grande complexité de mise en œuvre.*

**4. La démocratie locale doit-elle être renforcée ?**

*Non. Ce serait accroître l'inefficacité du système.*

*Dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, les élus disposent dans certains cas, du référendum local – Ils peuvent consulter les électeurs sur nombre de sujets – Les électeurs disposent du droit de pétition. Le Conseil économique, social, culturel et environnemental doit être consulté sur nombre de sujets. Il peut également s'autosaisir.*

## **B- Différenciation**

### **1. Quel est le projet de différenciation territoriale de votre collectivité et quel enjeu représente-il pour votre territoire ?**

*Le statut de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy est déjà mis en œuvre depuis 2007. Il est globalement satisfaisant. La différenciation territoriale en vigueur n'appelle pas de profonds bouleversements, hormis faciliter les transferts de compétences (voir la question 4) ci-après) et élargir le principe de spécialité législative à de nouveaux domaines de compétence relevant de l'État.*

### **2. Les transferts de compétences envisagés devront-ils être assortis de la compétence normative pour la mise en œuvre de ce projet ? Dans l'affirmative, quelles matières vous semblent-elles essentielles ?**

*Les transferts de compétences envisagés doivent être assortis majoritairement de la compétence normative. Les matières qui pourraient être concernées sont :*

*Le droit social*

*Le droit de la sécurité sociale*

*Le droit au séjour des étrangers*

*Le code rural*

*Certaines parties du code de la santé publique, notamment en matière de qualité des eaux ou d'assainissement.*

### **3. Une réorganisation des institutions locales est-elle envisagée ?**

*Le fonctionnement des institutions locales est satisfaisant depuis la création de la collectivité de Saint-Barthélemy en 2007. Une réorganisation n'apparaît donc pas utile.*

### **4. Le cadre constitutionnel actuel est-il approprié ou doit-il évoluer pour permettre une adaptation plus efficiente des règles applicables sur votre territoire ?**

*Les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie devraient se voir reconnaître la faculté d'obtenir, à leur discrétion, le transfert des compétences qu'elles souhaitent exercer, à l'exception des compétences régaliennes ou assimilées énumérées au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution. Sans que l'adoption d'une loi organique soit requise pour chaque adjonction de compétences. Les modalités d'exercice de ce droit d'opter pour une nouvelle compétence sont à définir (majorité qualifiée de l'assemblée délibérante, vote réitéré dans un intervalle de temps à définir, consultation de la population...).*

*Ainsi, les collectivités dotées de l'autonomie se verraient reconnaître a priori le droit d'exercer l'intégralité des compétences non régaliennes. Elles seraient aussi maîtresses du calendrier de ces transferts.*

*S'agissant des infractions pénales applicables dans les matières pour lesquelles la collectivité exerce la compétence normative, le dispositif actuel de participation demeure excessivement lourd et complexe.*

### **C- Déconcentration**

#### **1. La présence des services déconcentrés de l'État sur votre territoire vous paraît-elle ajustée aux besoins locaux ?**

*Oui. Pas d'observations particulières. Les moyens sont proportionnés, dès lors que les personnels sont de qualité.*

#### **2. L'organisation des services de l'État doit-elle être modifiée ? Dans quel sens ?**

*Le représentant de l'État dans les Iles du Nord demeure à ce jour un préfet délégué. Le statut institutionnel des deux îles mérite la création d'un poste de Préfet de plein exercice pour les deux collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Les liens avec la Guadeloupe ne sont pas suffisamment marqués pour justifier un rattachement des Iles du nord au préfet de la Guadeloupe.*

### **D- Dans l'optique d'une révision constitutionnelle**

#### **1. La priorité doit-elle être donnée à la décentralisation ou à l'évolution statutaire ?**

*Pour les outre-mer, la priorité doit être donnée à l'évolution statutaire. Chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir disposer d'un statut adapté à ses réalités historiques, géographiques, géopolitiques, économiques et sociales.*

*La décentralisation impose, malgré des adaptations réglementaires toujours possibles, d'exercer une compétence dans un cadre défini nationalement.*

*L'évolution statutaire est l'horizon normal des collectivités d'outre-mer, et tout particulièrement de celle de Saint-Barthélemy qui est une collectivité unique.*

#### **2. Êtes-vous favorable à la fusion des articles 73 et 74 de la Constitution ?**

*Une fusion des articles 73 et 74 de la Constitution est porteuse d'un risque de confusion et de dilution des spécificités des collectivités régies par l'article 74.*

*Les collectivités de l'article 74, bien que jouissant de statuts très divers (identité ou spécialité législative, champ plus ou moins large de compétence propre, dotées de l'autonomie ou non...) bénéficient d'une forte différenciation par rapport aux collectivités de droit commun.*

*À l'inverse, les collectivités de l'article 73 sont régies par des règles très largement analogues à celles applicables aux collectivités de droit commun.*

*Cette summa divisio, héritée de l'ancienne distinction DOM-TOM, doit être préservée. Elle consacre des approches politiques et institutionnelles de nature opposée.*

*Mieux, si une évolution du texte constitutionnel devait avoir lieu, elle devrait s'efforcer de mieux marquer encore la singularité des collectivités dotées de l'autonomie au sein de l'article 74.*

*En effet, les collectivités dotées de l'autonomie devraient se voir reconnaître la faculté d'obtenir, à leur discrétion, le transfert des compétences qu'elles souhaitent exercer, à l'exception des compétences régaliennes ou assimilées énumérées au quatrième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution. Sans que l'adoption d'une loi organique soit requise pour chaque adjonction d'une nouvelle compétence. Les modalités d'exercice de ce droit d'opter pour une nouvelle compétence sont à définir (majorité qualifiée de l'assemblée délibérante, consultation de la population...).*

*Ainsi, les collectivités dotées de l'autonomie se verraient reconnaître a priori le droit d'exercer l'intégralité des compétences non régaliennes. Elles seraient aussi maîtresses du calendrier de ces transferts.*

**3. Le cas échéant, que pensez-vous du regroupement de l'ensemble des territoires sous l'appellation « collectivités d'outre-mer » ?**

*Ce changement d'appellation ne soulève pas d'objections majeures. Mais il tend à effacer la distinction entre les collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution.*

**4. La définition du statut des territoires par une loi organique permettrait-elle de mieux cibler les besoins d'adaptation propres à chaque collectivité ? Une loi organique vous semble-t-elle constituer un cadre suffisamment sécurisé ?**

*Une loi organique offre des garanties importantes mais non suffisantes. Le texte constitutionnel offre des garanties nettement supérieures.*

*L'autonomie reconnue à certaines collectivités devrait ainsi être inscrite dans la Constitution, à charge pour la loi organique d'en préciser certaines modalités.*

*La Nouvelle-Calédonie dispose d'un titre propre. Les collectivités dotées de l'autonomie devraient aussi voir inscrire dans la Constitution la reconnaissance nominative de leur autonomie et des conséquences qui en découlent.*

**5. Seriez-vous favorable à une consultation des populations sur les demandes de transfert de compétences ? Cela serait-il un mécanisme facilitant les évolutions ou au contraire bloquant ?**

*La consultation des populations, en dehors des périodes électorales, doit être réservée aux questions engageant profondément et durablement l'avenir d'un territoire.*

*La consultation obligatoire devrait être réservée au transfert de certaines compétences seulement (sécurité sociale par exemple).*

*Dans les autres cas, cela serait une simple faculté laissée aux élus du territoire. Mais pas une condition nécessaire.*

*Cela dépend donc des compétences concernées.*

## Extrait du discours du 24 août 2020 de Bruno Magras, président de la collectivité de Saint-Barthélemy

*J'ai acquis la conviction qu'une nouvelle étape institutionnelle était nécessaire. D'une part, pour sécuriser l'acquis actuel du statut de Saint-Barthélemy. D'autre part, pour étendre notre champ de compétence à d'autres matières essentielles à la maîtrise de notre avenir.*

*En effet, le président de la République a annoncé l'ouverture de nouveaux chantiers législatifs et constitutionnels, en faveur de plus de décentralisation et de différenciation entre les territoires.*

*Le calendrier et le contenu de ces réformes nationales restent incertains, mais nous devons nous tenir prêts. Je réunirai le conseil territorial en commission générale mi-septembre pour en débattre.*

*Si la Constitution devait être révisée, il me paraît crucial de renforcer la singularité des collectivités régies par l'actuel article 74 de la Constitution et dotées de l'autonomie. Mieux encore, qu'elles soient directement nommées dans la Constitution.*

*À ce jour, la valeur constitutionnelle de la notion d'autonomie est assez virtuelle. Le contenu attaché à cette notion est faible.*

*Il nous faut donc plaider pour que les collectivités d'outre-mer qui sont dites dotées de l'autonomie le soient réellement et se voient reconnaître la faculté d'obtenir, à leur discrétion, le transfert des compétences qu'elles souhaitent exercer. Le principe serait donc l'exercice de toutes les compétences, à l'exception de celles qui relèvent des pouvoirs régaliens de l'État. La Polynésie française est la collectivité d'outre-mer la plus aboutie. Son parcours doit nous servir d'exemple.*

*La reconnaissance de ce droit à exercer toutes les compétences ne signifierait pas leur transfert immédiat du jour au lendemain. Mais chaque collectivité dotée de l'autonomie pourrait opter pour l'exercice d'une compétence qui lui paraît utile et nécessaire, au rythme qu'elle souhaite, selon des procédures souples à définir.*

*Dans le système actuel, chaque adjonction de compétences nouvelles doit faire l'objet de négociations lourdes et soumises bien souvent aux aléas politiques du moment. Un nouveau pacte de confiance entre l'État et les collectivités d'outre-mer est indispensable, afin que chaque transfert de compétence cesse d'être encore trop souvent perçu comme une atteinte à l'unité de la Nation.*

*S'agissant de Saint-Barthélemy, plusieurs domaines mériteraient d'être transférés à la collectivité.*

*Je pense au code rural ou à certaines parties du code de la santé publique en matière de qualité des eaux ou d'assainissement. À la réglementation phytosanitaire également.*

*En matière d'entrée et de séjour des étrangers, à défaut d'un transfert de compétence dans ce domaine régalien, il conviendrait qu'à minima, les règles ne relèvent plus du code national de l'entrée et du séjour des étrangers, mais d'une réglementation spéciale, comme pour la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie. Un exemple : seuls les titres délivrés à Saint-Barthélemy donneraient le droit au séjour sur l'île. Il en va de notre stabilité sociale.*

*Mais les principaux domaines dans lesquels les lignes doivent bouger sont ceux de la santé et de la sécurité sociale.*

*Quelle est la situation actuelle ?*

*En matière de santé, nos compétences sont très réduites et pourtant les besoins sont énormes. L'État, l'ARS, restent les principaux décisionnaires, pour ne pas dire les seuls.*

*La collectivité a néanmoins su prendre les initiatives pour investir quand les financements manquaient. Ce fut le cas pour la rénovation de l'hôpital, la construction de l'EHPAD, du centre d'imagerie médicale ou pour soutenir financièrement le Groupement de coopération sanitaire qui gère le scanner et le mammographe. C'est encore aujourd'hui le cas pour la crise du Covid avec l'acquisition d'appareils performants de dépistage uniques dans la Caraïbe. Nous sommes aussi en discussion avec le conseil départemental de la Guadeloupe pour finaliser le transfert de propriété de l'hôpital de Bruyn à la collectivité, ce qui ouvrira la porte à sa modernisation complète.*

*Malgré cela, la gouvernance actuelle n'est pas satisfaisante et ne nous laisse qu'un strapontin autour de la table. Le Ségur de la santé, dont les conclusions ont été présentées récemment par le Gouvernement, laisse augurer un possible rééquilibrage avec une meilleure association des élus locaux. Mais tout ceci reste flou et n'est pas à la hauteur des enjeux propres à notre territoire.*

*Un nouveau partage de compétences est donc nécessaire, afin que la collectivité soit réellement associée et co-décisionnaire aux côtés de l'ARS. L'expérience des dix dernières années a montré que la plupart des principales avancées en matière de santé sur l'île l'ont été à l'initiative ou avec le soutien de la collectivité. Il faut désormais en tirer les conséquences institutionnelles.*

*Dans un domaine voisin, celui de la sécurité sociale, il en va de même.*

*La création de la CPS - Caisse de prévoyance sociale - gérée par la Mutuelle Sociale Agricole/Poitou fut une première étape qui a permis d'offrir un service de sécurité sociale normal aux assurés de Saint-Barthélemy, trop souvent considérés comme la cinquième roue du carrosse par la CGSS de Guadeloupe. Depuis le 1er janvier, la gestion complète du RSI est aussi assurée par la CPS.*

*Pourtant, il nous faut aller plus loin. Pour quelles raisons tous les territoires ultra-marins, y compris les départements d'outre-mer, disposent-ils de leur organisation propre de sécurité sociale, et pas Saint-Barthélemy ? Aucune.*

*Sans aller forcément jusqu'à un transfert complet de la compétence Sécurité sociale, il est indispensable que la CPS devienne une caisse à part entière, dotée de sa personnalité juridique et d'un conseil d'administration propre. Une caisse qui recevrait toutes les dotations normalement dues. Une caisse qui déciderait au plus près, de son organisation locale. Une caisse qui serait un des partenaires de la nouvelle gouvernance de la santé à Saint-Barthélemy que j'évoquais il y a un instant.*

*Tous ces sujets primordiaux pour les 25 prochaines années de notre île devront être mis sur la table dans les prochains mois.*

## II. TABLE RONDE « LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE OUTRE-MER : QUEL CADRE POUR LE SUR MESURE ? » DU 23 JUILLET 2020

**M. Michel Magras, président.** – Chers collègues, comme vous le savez, le président du Sénat, Gérard Larcher, a présenté, le 2 juillet dernier, « 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales », fruit des travaux du groupe de travail créé sous sa présidence au début de cette année. C'est dans ce cadre qu'il m'a chargé du volet outre-mer, autrement dit de réfléchir à l'évolution de l'exercice des libertés locales en outre-mer. Pour nourrir cette réflexion, j'ai procédé à l'audition des exécutifs et présidents des assemblées territoriales de l'ensemble des collectivités – à l'exception regrettable de Mayotte, la situation locale n'ayant pas permis au président de se rendre disponible à cet effet – et formulé des propositions reprises dans la contribution qui vous a été adressée et qui nous réunissent aujourd'hui.

Avant un rapide rappel de ces propositions, je souhaite remercier Véronique Bertile, Maître de conférences en droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, Stéphane Diémert, président assesseur à la Cour administrative d'appel de Paris, ancien conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles de deux ministres de l'outre-mer (2002-2006), et Ferdinand Mélin-Soucramien, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, directeur du CERCCLÉ-GRECCAP, de s'être rendu disponibles pour nous apporter leurs éclairages. Je leur en sais d'autant plus gré que la période particulière nous a contraint à organiser cet échange dans un délai contraint.

Pour mémoire, le président du Sénat a, comme je vous l'annonçais, présenté sur ma proposition les trois recommandations suivantes :

- adapter les normes nationales et les modalités de l'action des autorités de l'État aux caractéristiques et contraintes particulières des territoires ultramarins par une loi annuelle d'actualisation du droit outre-mer ;
- prévoir la transmission au Premier ministre et aux assemblées parlementaires des propositions de modifications législatives ou réglementaires présentées par les territoires ultramarins ;
- réunir les articles 73 et 74 de la Constitution et permettre la définition de statuts sur-mesure pour ceux des territoires ultramarins qui le souhaiteraient. Je sais que nous nous rejoignons sur cette direction et je me réjouis d'aller plus avant dans la discussion de cette perspective au cours de la troisième séquence de l'après-midi.

Enfin, une quatrième proposition prévoit de faire de la dénomination « collectivités d'outre-mer » l'appellation générique qui s'appliquerait à l'ensemble des collectivités.

Lors de sa conférence de presse, le président Gérard Larcher a par ailleurs annoncé que ces propositions feraient l'objet d'un travail plus approfondi pour lequel j'ai été désigné rapporteur par les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer. La différenciation territoriale est en effet un sujet qui m'est particulièrement cher, dans lequel je vois à la fois un moyen et un levier pour parvenir à mettre en adéquation l'environnement normatif des outre-mer avec l'objectif de leur développement. Je pense ici en particulier aux collectivités de l'article 73.

Dans cette optique, nos échanges de ce jour visent à explorer le cadre constitutionnel afin de considérer les biais par lesquels il peut d'ores et déjà être mis au service de cet objectif ou évoluer davantage en ce sens. Il va sans dire que nous ne saurions réfléchir en dehors du cadre républicain, de ses principes et de ses équilibres, ce qui implique notamment une sorte d'exercice de droit comparé interne avec les collectivités de l'article 72 car finalement, les outre-mer ne relèvent-ils pas à la fois du droit commun et de l'adaptation à des degrés plus ou moins importants, avec une compétence plus ou moins décentralisée au niveau des autorités locales pour cette adaptation ?

Autrement dit, l'adaptation n'est-elle pas le principe qui constitue le point de basculement de l'Hexagone aux outre-mer et la charnière de la relation entre les outre-mer et l'État central ? Cette problématique était d'ailleurs au cœur de l'étude en deux volets de la délégation sur les normes BTP et agricoles, qui a révélé la nécessité de mettre en lumière le caractère impérieux et vital de l'acclimatation des normes car en outre-mer, à la lourdeur de l'inflation normative s'ajoutant l'inadéquation aux réalités locales.

Une réflexion sur le cadre institutionnel en général, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités ainsi que le degré de responsabilités locales constitue donc le prolongement naturel de cette approche par les normes pour passer à une logique de subsidiarité et de pertinence.

La révision constitutionnelle de 2003 a en cela amorcé une révolution culturelle avec l'idée de « statuts à la carte », à l'origine aussi bien des statuts de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin que de celui de Mayotte. Je relèverai également, entre autres avancées notables, le renforcement de la démocratie participative consistant à lier le caractère modulable du statut ou de l'organisation des institutions locales au consentement des populations.

Pour autant, elle n'a pas remis en cause la *summa divisio* historique entre les articles 73 et 74, à savoir l'identité législative pour les uns et la spécialité législative dans les matières transférées pour les autres. La réalité est, comme vous le savez, plus nuancée que ce que l'on croit au sein de l'article 74. De même, alors que l'article 73 devait assurer une forme d'uniformité au sein de cette catégorie, tel n'est plus véritablement le cas.

Il est à cet égard frappant de constater que les auditions des présidents des exécutifs et des assemblées territoriales peuvent être réparties selon la délimitation des deux articles de la Constitution. D'un côté, les collectivités de l'article 73 ont exprimé leur insatisfaction se traduisant par une volonté commune de différenciation qui, en réalité, ne se distingue pas par sa nature mais par son degré d'exercice des responsabilités locales. Certaines veulent exercer la compétence d'exécution quand d'autres souhaitent pouvoir adapter la compétence jusqu'à créer une règle première. De l'autre côté, les collectivités de l'article 74 ont exprimé leur pleine satisfaction de leur statut. Certaines d'entre elles ont même clairement exprimé leur souhait d'aller encore plus avant.

Vous l'aurez compris, l'intention de cette réflexion est de déterminer le socle constitutionnel commun qui réponde à l'aspiration de chacune des collectivités à un cadre institutionnel favorisant son épanouissement et l'efficacité des politiques publiques. En filigrane, il y a bien sûr l'urgence d'une nécessaire refondation de la relation entre l'État et les outre-mer qui passe par une réforme de l'exercice des libertés locales et de la culture outre-mer.

Comme indiqué par courrier et si vous en êtes d'accord, chaque séquence pourra être ouverte par une intervention de chacun des intervenants et sera suivie des questions des sénateurs présents qui le souhaiteront.

### **Séquence 1 - Quel niveau de différenciation par rapport aux collectivités de l'article 72 ?**

**M. Michel Magras, président.** - L'organisation des collectivités de l'article 72 est déjà largement différenciée, que ce soit avec Paris, Lyon, Marseille ou encore l'Eurométropole de Strasbourg. Le Président de la République a par ailleurs annoncé un projet de loi organique sur la différenciation. Jusqu'où le cadre constitutionnel permettra-t-il d'aller en matière de différenciation ? La comparaison me semble utile afin de vérifier si la différenciation de droit commun pourrait répondre au besoin d'adaptation des outre-mer et comment.

Au cours des auditions, les exécutifs et le président d'assemblée Claude Lise ont unanimement décrié la procédure d'habilitation jugée complexe et lourde, sans oublier la dose d'appréciation en opportunité politique qu'elle prévoyait. Elle constitue pourtant un outil permettant aux collectivités de procéder elles-mêmes à l'adaptation.

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, directeur du CERCLE-GRECCAP.** – Effectivement, l'adaptation pour les normes applicables aux outre-mer est possible depuis longtemps, puisque l'on trouve encore dans le droit des outre-mer des fragments de droit colonial. La révision de 2003, amplifiée en 2008, a fortement changé la situation, via notamment cette question de l'habilitation. Les réserves les plus fortes ont été émises par un certain nombre de Réunionnais, notamment un sénateur. À mon sens, l'habilitation et la possibilité pour les collectivités territoriales d'outre-mer de créer leurs propres normes à l'issue d'une délégation, par le biais soit du Parlement, soit du Gouvernement, demeurent extrêmement importantes pour des raisons d'efficacité des politiques publiques, des raisons politiques, juridiques et psychologiques. Vous avez évoqué la culture outre-mer ; ce terme me semble important. L'habilitation offre aux collectivités territoriales d'outre-mer la possibilité de s'approprier les normes, pour les élus comme les citoyens. Je continue donc à défendre cette voie. L'expérience de la Guadeloupe démontre que celle-ci présente des difficultés et peut être coûteuse. Elle peut néanmoins être utilisée. Les délégations du Sénat et de l'Assemblée nationale peuvent faire office de point de rencontre pour les collectivités qui auraient certains besoins. La direction générale des outre-mer du ministère (DGOM) pourrait elle aussi jouer un rôle. Une série de partenaires institutionnels doit ainsi être mobilisée en vue de mettre en commun des compétences, afin de permettre à des collectivités d'avancer dans cette voie. Certaines collectivités, comme la Martinique, ont bénéficié de ces habilitations et le pourraient encore.

La voie de l'expérimentation s'ouvre également, bien qu'elle n'ait pas rencontré un grand succès dans l'hexagone ou outre-mer. La situation a cependant évolué. La décision récente du conseil d'État au sujet de la Guyane rouvre une voie. Jusqu'à présent, une expérimentation, si elle était réussie, était généralisée à l'ensemble du territoire de la République, ou il y était mis fin. Le conseil d'État a en l'occurrence ouvert une nouvelle voie pour les outre-mer, reposant sur leurs spécificités, notamment en matière de demande d'asile. Ainsi, une expérimentation réussie sur un territoire donné peut être poursuivie pour ce territoire uniquement, ce qui revient à créer une norme propre.

J'insiste à nouveau sur la défense de l'habilitation, avec l'optique de permettre une appréciation et un changement culturel quant à l'idée que les collectivités territoriales sont capables de créer leurs propres normes. Bien souvent, elles sont plus efficaces, comme en témoignent les exemples de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie.

**M. Michel Magras, président.** – Je confirme que lorsque j’ai auditionné les exécutifs des collectivités, La Réunion a souhaité aller plus en avant sur la notion d’expérimentation, marquant une progressivité et une crainte de s’engager dans l’inconnu. Par ailleurs, l’habilitation est freinée par la question du financement. Ce sujet est effectivement très intéressant.

**M. Stéphane Diémert, président assesseur à la Cour administrative d’appel de Paris, ancien conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles de deux ministres de l’outre-mer (2002-2006).** – J’aurais également tendance à considérer que l’actuel article 73, et quoi qu’il devienne, n’a pas fait l’objet d’une exploitation complète de toutes ses potentialités concernant les habilitations. Certaines collectivités s’y sont risquées, d’autres non. Des freins ont certes pu se présenter et certaines procédures n’ont pas fonctionné correctement, en lien avec l’affaiblissement considérable du ministère de l’outre-mer à partir de 2008. Je rappelle à cet égard que le ministère de l’Intérieur a mis en œuvre sa révision générale des politiques publiques (RGPP) en administration centrale au détriment du seul ministère de l’outre-mer, puisque 60 ou 70 postes ont été supprimés uniquement rue Oudinot, au profit d’ailleurs de la création de services supplémentaires place Beauvau... Il y aurait matière à réfléchir à une réorganisation du Secrétariat général du Gouvernement et à celle des procédures parlementaires, qui sont parfois très longues s’agissant des textes relatifs à l’outre-mer (tels que les ratifications d’ordonnances) : la législation en commission n’est pas entrée dans les mœurs, alors que les textes liés à l’outre-mer s’y prêtent (il s’agit en effet, le plus souvent, d’étendre localement des dispositifs déjà adoptés en métropole). Nous pouvons ainsi nous interroger sur l’absence de décisions parlementaires implicites d’acceptation, qui permettraient d’accélérer les procédures (elles existent d’ailleurs en droit comparé), puisque les demande d’habilitation pourraient être adoptées dès lors que le Parlement (en réalité, ses commissions) y consentiraient par leur silence. Cet aspect procédural est sans doute à l’origine de nombreux ralentissements et donc du mauvais fonctionnement de la procédure d’habilitation.

Par ailleurs, toutes les possibilités ouvertes par les notions de « caractéristiques et contraintes particulières » n’ont pas été exploitées. Cette rédaction, inspirée du traité européen, était supposée ouvrir davantage la faculté d’adaptation des normes par les autorités nationales. Ainsi, ressort de vos travaux précédents que les élus de la Martinique déplorent un problème d’articulation entre son organisation intercommunale (il y existe quatre intercommunalités) et la collectivité territoriale « unique » : or, à Lyon, cette difficulté a été résolue par la fusion du niveau intercommunal avec le département. On perçoit mal pourquoi ce qui fut possible en métropole sur le fondement de l’article 72 ne le serait pas dans le cadre de l’article 73. Il est donc impératif de tenir compte de toutes les possibilités d’adaptation offertes par l’article 73, et de ne pas l’interpréter trop frileusement.

Quant à l'article 74, il ne prévoit pas un certain nombre de procédures dont l'absence se révèle source de lenteurs et de complications. Ainsi en est-il du droit pénal de l'environnement à Saint-Barthélemy : alors que des voies sont ouvertes en matière de possibilité pour les collectivités d'intervenir dans des matières « régaliennes » - telles que le droit pénal -, dans le cadre de la procédure de participation à ces compétences en principe non déléguables aux collectivités d'outre-mer - la jurisprudence restrictive du Conseil constitutionnel (qui a censuré la possibilité pour les actes ainsi adoptés d'entrer en vigueur avant leur ratification parlementaire, à la différence des ordonnances) a privé de tout effet utile cette innovation de la révision constitutionnelle de 2003.

S'agissant de l'expérimentation, je demeure sceptique quant à son intérêt intrinsèque pour l'outre-mer. Sauf erreur, pour la Guyane, on a évoqué l'expérimentation de l'article 37-1, alors que l'article 73 qui peut servir de fondement à l'édiction par le Gouvernement des dispositions réglementaires spécifiques pour les DROM me paraît largement suffire. S'agissant de l'expérimentation de l'article 72 à l'initiative des collectivités locales, encadrée par la loi organique de 2004, elle m'apparaît au moins aussi complexe, si ce n'est davantage, que les procédures d'habilitation prévues pour l'article 73. Je peine donc à comprendre ce que nous pouvons obtenir de l'expérimentation de droit commun pour les outre-mer.

Si une révision constitutionnelle venait à être adoptée pour tenter de résoudre ces difficultés, il faut bien avoir conscience que tout ce qu'elle ne prévoira pas explicitement en termes de procédures parlementaires dérogatoires (telle qu'une procédure d'adoption par silence tacite) ne pourra ensuite être institué par le législateur. Dans l'exemple de la participation des collectivités de l'article 74 à l'exercice des compétences dites « régaliennes » de l'État, personne n'imaginait, jusqu'à ce que le conseil constitutionnel le juge à propos de la Polynésie, que les normes adoptées en matière législative par les COM ne puissent provisoirement entrer en vigueur sans leur approbation préalable par la loi, alors que le dispositif du 11<sup>ème</sup> alinéa de l'article 74 avait été précisément conçu en ce sens. J'insiste donc sur la nécessité pour le Constituant d'être très précis, s'agissant des procédures spécifiques que la situation juridique propre à l'outre-mer réclame, sous peine de rencontrer des déconvenues devant le Conseil constitutionnel. Ces questions procédurales, pour techniques, sinon un peu hermétiques qu'elles soient pour tous ceux qui ne sont pas familiers des modalités d'adoption des textes législatifs et réglementaires pour techniques, revêtent, j'y insiste, une importance décisive alors que l'une des principales critiques formulées - sans doute à juste titre - quant à la situation du droit de l'outre-mer réside dans la lenteur des processus décisionnels.. J'insiste donc sur la nécessité d'être très précis, s'agissant en particulier des procédures.

Sur la question de l'organisation de l'administration centrale, sans un ministère de l'outre-mer de nouveau composé d'experts en nombre suffisant et sans un Secrétariat général du Gouvernement plus sensible à ces questions, bon nombre de textes peineront à être adoptés. La question européenne est également d'importance s'agissant au moins des RUP car si les questions d'adaptation sont sensibles en droit national, elles ne sont au moins autant en droit européen. Nous nous heurtons ici à des phénomènes d'incompréhension sans commune mesure avec des problèmes que nous pouvons rencontrer en métropole.

S'agissant de la mutualisation des moyens, on peut déplorer que chacune des collectivités avance dans sa direction propre sans se concerter avec ses homologues, alors que nombre de problèmes juridiques qu'elles rencontrent sont proches, sinon identiques. À défaut de voir l'État, tant central que déconcentré, se renforcer sur les questions ultramarines, les collectivités pourraient donc avoir intérêt à échanger entre elles et partager leurs réflexions juridiques, dans un cadre qu'il leur appartient évidemment de déterminer librement.

**M. Michel Magras, président.** – Je note des points qui m'interpellent particulièrement. Vous avez soulevé que le Gouvernement ne s'était pas suffisamment intéressé à la situation et n'avait pas su trouver les moyens nécessaires, mais il ne peut savoir ce dont il n'est pas informé. Les collectivités d'outre-mer de l'article 74 ont la possibilité de faire remonter leurs problématiques et de les défendre dans les ministères ; un département est davantage gêné dans l'adaptation d'une loi. Les Martiniquais, lorsqu'ils se sont exprimés sur la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe, ont voulu signifier que celle-ci s'appliquait dans l'ensemble de la République à l'exception des collectivités de l'article 74, en créant de nouvelles strates. Dans les petits territoires comme ceux des outre-mer, la structure aurait dû être adaptée.

**Mme Véronique Bertile.** – Le droit des outre-mer est particulièrement complexe, et il convient dès lors de s'assurer que nous abordons les mêmes sujets. S'agissant d'abord de l'adaptation, l'État français est construit sur des valeurs d'universalisme, d'égalité et d'une même loi pour tous, depuis 1789. Nous nous trouvons toujours bloqués par ce jacobinisme quand nous cherchons à évoquer le sujet des évolutions statutaires en outre-mer. Dès 1958, la Constitution, dans son article 73, permettait une adaptation opérée par le législateur national. Cette pratique est relativement convenue depuis cette date.

En revanche, la question de l'adaptation par les autorités locales pose davantage question. Celle-ci ne s'inscrit pas dans la culture jacobine française, et donne dès lors naissance à un certain nombre de freins. S'agissant ensuite de la question de la répartition des compétences, il est nécessaire de préciser les acteurs et le sujet concernés. L'article 34 de la Constitution opère une répartition entre les domaines de la loi et du

règlement. Il s'agit donc de savoir si les outre-mer, lorsqu'ils demandent un pouvoir législatif, font référence à un pouvoir normatif autonome ou un pouvoir législatif matériel. Dans ce dernier cas, les autorités locales pourraient intervenir dans le domaine matériellement législatif. Elles pourraient également souhaiter disposer d'un pouvoir législatif normatif, organique, et non plus pas seulement matériel. Les différents interlocuteurs doivent donc s'accorder sur l'objet de leur discussion.

Je suis d'accord avec Ferdinand Mélin-Soucramanien et Stéphane Diémert. L'article 73 a été largement sous-exploité, notamment par manque de réactivité nationale. Le code général des collectivités territoriales et les différentes évolutions qui ont eu lieu prévoient déjà les mécanismes permettant aux autorités locales de procéder à des remontées auprès des autorités nationales. S'agissant des adaptations et des habilitations, de nombreuses demandes n'ont jamais trouvé de réponse à Paris. Le manque de réactivité local n'est donc pas seul responsable. Le droit a évolué beaucoup plus rapidement que les mentalités, les cultures et les habitudes. En 2003, une sorte de « couteau suisse » d'outils a été offert aux outre-mer ; mais ceux-ci ne savent pas concrètement les utiliser, faute d'information et de formation. Il est nécessaire de dépasser le mode traditionnel de fonctionnement, selon lequel tout provient de Paris et les autorités locales ne sont ni informées ni formées.

Outre mes expériences au ministère des outre-mer sur un champ très précis, j'ai été reçue en début de mandat par Emmanuel Macron, à la demande de son conseiller outre-mer. Celui-ci m'expliquait que le Président ne s'estimait pas tributaire de toute l'histoire coloniale et qu'il était favorable à l'idée de conférer davantage de pouvoirs aux outre-mer. Sa seule limite était la capacité de faire. Celle-ci ne semblait pourtant pas poser de problème pour les élus alsaciens lors de la création de la « collectivité européenne d'Alsace ». Des raisons politiques, de gouvernance peuvent être invoquées, mais aussi des raisons psychologiques et culturelles, qui me paraissent plus difficile à surmonter et échapper aux juristes que nous sommes.

Nous avons organisé une table ronde à l'Assemblée nationale en 2019 au cours de laquelle il a été rappelé que la Nouvelle-Calédonie a mis presque 20 ans pour s'approprier la capacité normative. La situation progresse malgré tout.

Il s'agit donc de savoir ce dont nous parlons, dans une optique de simplification. S'agit-il d'un pouvoir législatif matériel ou organique ? La Polynésie française a un pouvoir législatif matériel, mais pas de pouvoir législatif organique. Même s'ils interviennent dans le domaine de la loi, les actes administratifs pris par les autorités polynésiennes restent soumis au contrôle du conseil d'État, contrairement à la Nouvelle-Calédonie, où le pouvoir législatif est à la fois matériel et organique. Les lois de Polynésie française sont des actes administratifs mais les lois de Nouvelle-Calédonie sont des actes législatifs soumis au Conseil constitutionnel, seul juge de la constitutionnalité de la loi en France.

**M. Michel Magras, président.** – Nous avons une certitude en tant que parlementaires : même au niveau national, une fusion de l'article 73 et de l'article 74 et la question du pouvoir législatif ou réglementaire ne sont pas assimilés de la même façon. S'agissant de l'idée que l'adaptation puisse être conduite au niveau national, celle-ci n'est jamais satisfaisante pour les outre-mer. Nous souhaitons pouvoir rapprocher le pouvoir au plus près du citoyen. L'adaptation doit être réalisée par ceux qui en ont besoin, à condition qu'ils sachent le formuler. Il se pose en outre le problème du financement. Il est cependant utile d'évoquer les freins psychologiques et culturels, qui sont fréquents. En ce qui concerne la participation aux compétences de l'État, il s'agit d'un problème majeur. Le président de la Nouvelle-Calédonie a évoqué par exemple l'exercice de la compétence judiciaire, afin de mieux lutter contre la délinquance sur son territoire.

**Mme Véronique Bertile.** – En matière de répartition des compétences, la totalité de la compétence judiciaire n'est pas transférée. Une division des compétences est en effet possible, comme dans les États fédéraux ou régionaux.

**M. Antoine Karam, sénateur.** – Je me considère comme un « grand témoin » après 40 ans de ce combat mené par mon territoire et d'autres territoires pour un changement ou une évolution institutionnelle outre-mer. Je serais en mesure de vous fournir une chronologie de l'histoire de la question statutaire depuis la loi de départementalisation et « SOS Ici Guyane », écrit par Justin Catayée en 1955, qui dénonçait déjà les faiblesses de la départementalisation, particulièrement sur le plan des compétences et du développement économique. Nous sommes ensuite entrés dans une période où les mouvements autonomistes et indépendantistes ont pris forme et commencé à poser la question statutaire.

Je suis un des trois signataires et initiateurs de la déclaration de Basse-Terre, en 1999, qui avait fait beaucoup de bruit au sein du gouvernement de cohabitation, le jour même de l'arrivée de Lionel Jospin aux Antilles pour une conférence. Cette déclaration nous a conduits à la consultation populaire de 2003, dont vous connaissez le résultat.

L'histoire s'est répétée. À chaque crise sociale, la rue pousse les élus à revenir sur cette question statutaire et institutionnelle. Mon territoire est à 5 000 km de la France hexagonale ; ces quarante dernières années, chaque gouvernement a démontré son incapacité à écouter les outre-mer et sa volonté d'imposer sa vérité et ses intérêts. En ce qui concerne la Guyane, un choix délibéré a été fait, depuis 1964, par le Général de Gaulle, qui avait pourtant déclaré en 1960 qu'il était dans la nature des choses qu'un pays aussi éloigné « puisse bénéficier d'une autonomie proportionnée à son éloignement ». La Guyane est devenue alors une base spatiale.

Le « mal français » est de toujours chercher à complexifier ce qui peut être simple. Les idées généreuses des technocrates, en effet, ne sont pas adaptées à nos situations. Nous avons donc besoin de vous pour nous accompagner d'un point de vue juridique. Les idées qui doivent être avancées doivent être fondamentalement politiques. L'autonomie, par ailleurs, ne s'apparente pas à une sortie de la République. Nous souhaitons un vivre-ensemble et un partenariat gagnant-gagnant, grâce à nos ressources, nos potentialités et nos richesses. Aujourd'hui, en dépit de nos ressources diverses, nous continuons à vivre d'assistanat et de transferts sociaux. Le combat est fondamentalement politique. Nous devons savoir ce que nous voulons. Lorsque nous aurons ce cahier des charges, si nous parvenons à nous entendre, je ne vois pas quel gouvernement mettrait une entrave à notre volonté politique, pourvu que nous soyons prêts à démontrer notre volonté à agir sur le plan juridique, par le biais d'une loi organique.

**M. Michel Magras, président.** - À Saint-Barthélemy, nous avons prouvé que lorsque nous sommes unis et savons où nous voulons aller, nous nous inscrivons dans un chemin sur lequel personne ne cherche à revenir. J'estime que nous évoluons tous sur des chemins parallèles, et que les uns doivent accompagner les autres.

Nous reviendrons sur la question de l'autonomie, car vous avez soulevé des questions dont il me revient de rendre compte.

Je souscris par ailleurs à vos propos sur l'absolue nécessité de l'expertise.

**Mme Victoire Jasmin.** - Nous constatons aujourd'hui une véritable méconnaissance de nos territoires de la part des gouvernements successifs. Les territoires sont divers. Nous avons effectué des déplacements dans le cadre de la réalisation d'un rapport de la délégation des outre-mer en deux volets sur la prévention et la résilience des risques naturels majeurs, à la suite des ouragans Irma et Maria. Alors que le Gouvernement était en place depuis quelques mois seulement, le préfet arrivait avec une grande méconnaissance du territoire. Cela a eu de lourdes conséquences en termes de commandement opérationnel. Mes prédécesseurs n'ont peut-être pas eu la chance d'avoir eu accès à des experts. Je remercie le président de la délégation à cet égard. Ces échanges sont en effet très enrichissants et formateurs. Nous devons être en capacité d'informer nos populations, qui sont plutôt bienveillantes à l'égard des élus mais, du fait d'un manque d'informations claires et pertinentes, peuvent devenir méfiantes. Nous devons donc poursuivre notre travail et nous informer davantage.

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** - Je souhaite revenir sur deux questions concrètes qui ont été soulevées. Stéphane Diémert a soumis une suggestion au sujet de la décision parlementaire implicite d'acceptation s'agissant des demandes d'habilitation. Il s'agit d'un point extrêmement important et à retenir, comme en témoignent les exemples de la Martinique

et de la Guyane, qui ont tenté par deux fois de lancer des habilitations et qui ont échoué, faute de réponse du Gouvernement et du Parlement.

Sur le point de la mutualisation, il est vrai que les ultramarins ont souvent tendance à considérer que le Gouvernement hexagonal ne connaît pas leurs réalités. Or les ultramarins se méconnaissent largement entre eux. J'invite souvent les élus réunionnais que je connais à s'intéresser à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie. Les délégations parlementaires sont extrêmement utiles, en ce qu'elles permettent cette rencontre. Nous pourrions imaginer les renforcer en les accompagnant d'une forme de comité pérenne chargé par exemple de l'ingénierie juridique sur un certain nombre de problématiques communes.

Enfin, nous ne devons pas désespérer. L'exemple de la Nouvelle-Calédonie m'intéresse beaucoup. À l'occasion d'un récent échange, le chef des services législatifs du congrès néo-calédonien faisait part d'un problème de codification à la suite d'une multiplication des textes. Elle s'est ainsi munie d'une ingénierie juridique. Le temps et la volonté, qui ont fait défaut jusqu'à présent, sont donc nécessaires.

**M. Stéphane Diémert.** – La question de la mutualisation se pose effectivement. C'est à mon sens du côté du Sénat qu'elle pourra se résoudre. Il est nécessaire de contourner l'inertie de l'administration centrale. Ce point me semble aussi important que les questions de substance du statut.

Dans le cadre d'une mission effectuée avec un ancien commissaire européen espagnol, celui-ci avait évoqué les structures de mutualisation mises en place par les communautés autonomes espagnoles, sous forme d'associations nationales. En l'absence de ministère national référent, il s'agit d'un organe de conseil des communautés autonomes espagnoles, leur permettant d'exercer leur pouvoir normatif. Une piste pourrait ainsi être explorée.

**M. Stéphane Artano.** – Concernant l'habilitation législative, dans l'exemple de Saint-Pierre-et-Miquelon, le conseil territorial a adopté une délibération en juin 2019 sur une demande d'habilitation parlementaire sur une demande de transports en biens maritimes. Elle a été publiée au journal officiel en avril 2020. Je suis donc très sensible à une procédure permettant l'accélération du traitement d'une demande d'habilitation. Un dispositif de réponse implicite s'inscrirait dans cette démarche.

Par ailleurs, lorsque j'étais président de l'association des PTOM au niveau de l'Union européenne, j'avais proposé aux trois collectivités (COM) de créer une association. En effet, le Gouvernement nous consultait les uns après les autres sur des sujets juridiques qui se télescopiaient. Nous avions intérêt à nous concerter pour avoir des démarches juridiques communes et faire évoluer nos statuts sur des points nous permettant de nous renforcer face au Gouvernement. Aujourd'hui, nous connaissons assez peu les perspectives qu'offrent les autres statuts, mais aussi nos propres statuts. Ceci

participe de notre responsabilité politique d'élus nationaux ou territoriaux. Il appartient à chacun de respecter son cadre législatif et le code général des collectivités territoriales. L'État ne doit pas être complice, sur les territoires, d'une mise en œuvre des statuts qui complique la lecture juridique. Les statuts ou les codes sont suffisamment clairs sur un certain nombre d'aspects pour permettre le respect des règles applicables. Je suis donc très prudent sur les modifications institutionnelles. J'ai notamment résisté, face à François Hollande, à une modification législative et constitutionnelle initiée par un ministre issu de mon territoire. Les deux décrets organisant un référendum ont ainsi dû être annulés en conseil des ministres.

**Mme Véronique Bertile.** – En ce qui concerne le meilleur statut pour la Guadeloupe, je manque de certains éléments et de certaines connaissances du territoire pour pouvoir vous répondre, mais nous aurons l'occasion d'en discuter. Quelques collègues ont également travaillé sur ces sujets et manifestent pour une autonomie de la Guadeloupe.

Il est intéressant de savoir que la collectivité a fait une demande d'habilitation qui n'a été publiée qu'un an plus tard et d'affirmer qu'il est nécessaire d'utiliser les outils et les textes existants. La procédure doit être améliorée.

S'agissant de la mutualisation et de la connaissance mutuelle des territoires, elle est effectivement essentielle. Mais cette mutualisation n'est pas toujours aisée. Pour vous donner un exemple : j'ai assisté au conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane, qui réunissait la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique. Il était alors difficile, chacun faisant valoir ses spécificités, de prendre une position commune. Sur certains sujets, une mutualisation et une force commune face à Paris seront tout à fait possibles. Sur d'autres, chacun mettra en exergue ses spécificités.

**M. Michel Magras, président.** – Je souhaiterais revenir sur certains sujets. Vous avez insisté sur la méconnaissance de l'existant, tant entre nous que du côté de l'État. C'est en ce sens que travaille la délégation sénatoriale aux outre-mer depuis six ans : faire connaître les réalités propres à chacun des territoires au niveau national. De manière générale, les collègues métropolitains sont de plus en plus nombreux à adopter une approche très intéressante quant aux réalités des outre-mer. Réciproquement, le Sénat est de plus en plus reconnu par les territoires comme l'instance nécessaire pour faire avancer les problèmes qui les concernent. C'est en ce sens que j'ai souhaité que les propositions qui émanent des outre-mer puissent être envoyées au Parlement, notamment au Sénat, au-delà du seul Premier ministre.

Ferdinand Mélin-Soucramanien a évoqué la possibilité d'un comité pérenne. Nous avons progressé au sein de la délégation, passant d'une organisation interne du Sénat à un statut inscrit dans la loi. Pour autant, la délégation sénatoriale a choisi de ne pas intervenir dans le travail législatif.

Elle informe et propose, et les parlementaires ou le Gouvernement ont le pouvoir de déposer des propositions ou des projets de loi. D'autres instances existent cependant, comme l'intergroupe parlementaire, qui a vocation à être une instance politique mais n'est plus actif. Le commissaire national d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, quant à lui, n'a pas de moyens et se contente de réaliser des bilans qui ne sont pas suivis d'effets.

Je veillerai à intégrer aussi fidèlement que possible vos propositions.

## **Séquence 2 - L'autonomie outre-mer : réalité juridique et mythe politique**

**M. Michel Magras, président.** - J'aborde à présent la seconde séquence. En 2014, la délégation sénatoriale aux outre-mer avait organisé un colloque intitulé « Un kaléidoscope de l'autonomie locale », démontrant combien cette notion était protéiforme. En outre-mer, elle est historiquement associée à l'idée de rupture avec la solidarité nationale et la protection sociale dans les collectivités de l'article 73. Dans les collectivités de l'article 74, elle est davantage associée à l'idée de l'exercice de responsabilités locales. La révision constitutionnelle de 2003 a quant à elle consacré la notion d'autonomie en distinguant, au sein de l'article 74, les collectivités d'outre-mer autonomes et celles qui sont dotées d'autonomie. Dans tous les cas, la ressource financière est au centre de la réflexion statutaire, qui va de pair avec une nécessaire autonomie financière. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, elle se situe très loin dans l'exercice des libertés locales, ce qui confère à la France une organisation quasi-fédérale compte tenu du degré d'autonomie de ce territoire.

Je vous propose d'aborder, avec cette séquence, les enjeux de l'autonomie outre-mer. Quel lien peut-on établir entre autonomie et transfert de compétences ? L'ensemble des collectivités de l'article 73 a abordé la problématique de la ressource financière au centre de la démarche statutaire. La conscience de la fragilité financière est souvent un frein au changement statutaire. Peut-on établir une distinction entre les collectivités autonomes et celles dites dotées de l'autonomie ? Saint-Barthélemy et Saint-Martin constituent deux collectivités dotées de l'autonomie mais régies par le droit commun dans de larges matières, dont le bloc de santé et la protection sociale. Le Gouvernement avait d'ailleurs repoussé, en 2015, la demande de création d'une caisse autonome de sécurité sociale par la collectivité de Saint-Barthélemy, au nom de la solidarité nationale. Cette décision était très discutable. Ces deux statuts démontrent que l'autonomie n'est pas incompatible avec le maintien des liens avec l'État. Cela a d'ailleurs été rappelé par le président de la Polynésie française, Édouard Fritch, lorsque je l'ai interrogé.

**M. Stéphane Diémert.** - Je souhaite, liminairement, que l'on cesse de s'illusionner sur l'interprétation du terme « autonomie » au sens que l'article 74 de la Constitution donne à ce concept. En 2003, et alors que le projet de révision constitutionnelle était en cours d'élaboration, le cabinet de

la ministre de l'outre-mer préparait également un projet de loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, dont le président de l'époque était politiquement très proche du Président de la République : l'orientation politique était donc de donner suite, autant que possible, aux demandes de cet élu. La Polynésie française devait ainsi voir son autonomie confortée sur le plan substantiel, mais sans aboutir pour autant jusqu'à des dispositions identiques à celles adoptées en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat sous le Gouvernement Jospin - prenant la forme d'un titre spécifique consacré à la Polynésie française dans la Constitution - lesquelles avaient finalement été retirées de l'ordre du jour du Congrès du Parlement. La Polynésie devait donc être intégrée dans l'article 74, comme les autres collectivités d'outre-mer, tout en s'en distinguant néanmoins de manière significative. Il a donc été convenu de consacrer la première partie de l'article 74 à l'ensemble des territoires qui en relèvent, et la seconde partie plus spécifiquement à la Polynésie française, seule alors à prétendre bénéficier - en vertu de la loi organique statutaire en préparation - de cette « autonomie » que la loi organique du 12 avril 1996 lui avait d'ailleurs déjà accordée nominalement. La notion constitutionnelle de « collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie » découle donc de cette démarche aux motivations très conjoncturelles. Il convient donc de ne pas accorder à cette disposition constitutionnelle une portée excédant les circonstances de sa conception.

L'autonomie suppose de s'administrer soi-même et *a minima* de fixer une partie des règles applicables sur son propre territoire. Toutes les collectivités d'outre-mer sont en réalité plus ou moins autonomes, mais celles relevant de l'article 74 disposent d'une autonomie partielle conséquente. Le transfert de larges compétences matérielles les conduit à exercer un pouvoir normatif - et même législatif - matériel et non pas organique, dans le sens où les collectivités interviennent dans un domaine qui, au niveau central, est réservé au Parlement. Les exemples de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon démontrent que cette autonomie peut n'être que partielle et coexister avec une large part d'application de plein droit du droit commun national sous un même statut. Un territoire pourrait néanmoins voir une partie de ses compétences exercées de manière autonome et une autre réservée à l'État, sous le régime de la spécialité : c'est pour l'essentiel le cas de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna. L'article 74 permet en effet de déplacer assez aisément le double « curseur » du pouvoir normatif local et de la spécialité législative pour les normes étatiques : il ne semble pas pertinent de mettre fin à ce dispositif. En outre, dans le cadre de l'article 73, si le régime des habilitations fonctionnait mieux, des pans entiers de la législation - « dans un nombre limité de matières » précise la Constitution - pourraient être adoptés localement.

Dans le droit constitutionnel actuel, en revanche l'autonomie institutionnelle (soit la capacité à s'auto-organiser) n'existe (presque) pas, à la différence des systèmes portugais ou espagnol. L'existence d'un exécutif responsable et séparé de l'assemblée, le régime électoral, etc., sont toujours fixés par le Parlement national. S'agissant de l'exercice du pouvoir « législatif » (c'est-à-dire dans le domaine que la Constitution réserve à la loi au niveau national), deux différences existent : l'une est relative au juge (le Conseil constitutionnel pour les « lois du pays » de la Nouvelle-Calédonie, le juge administratif et dans certains cas le conseil d'État pour les autres), et l'autre porte sur la possibilité pour la loi de rétroagir, et notamment de s'appliquer aux contrats en cours (c'est possible en Polynésie française), voire valider des actes administratifs irréguliers (seules les lois du pays de la Nouvelle-Calédonie peuvent y procéder). Mais ces différences, pour intéressantes qu'elles soient sur le plan théorique, ont peu de portée pratique, les incidents contentieux étant relativement circonscrits. Dans toutes les collectivités de l'outre-mer non départementalisées, les assemblées exercent bien un pouvoir normatif dans le domaine de la loi, qui conduit à l'existence d'un droit local autonome, potentiellement différent du droit commun national : c'est bien cela qui compte !

Cette possibilité locale d'intervenir dans le domaine de la loi peut évidemment conduire à une complexification du droit : nos collectivités d'outre-mer n'échappent pas à ce phénomène global, mais il peut les affecter plus sérieusement car il entre dans leur champ de compétence de régir des domaines d'une particulière complexité (tel est le cas du droit des assurances) sans bénéficier de l'expertise adéquate d'une administration puissante... Il peut donc en résulter des risques sérieux pour une collectivité qui pourrait voir sa responsabilité engagée à raison de malfaçons normatives. Il est toutefois possible d'imaginer des mécanismes nouveaux, dans lesquels le droit de l'État s'appliquerait tant que la collectivité n'aurait pas adopté un texte spécial y dérogeant ou l'abrogeant : voilà qui permettrait de résoudre certains problèmes d'absence d'évolution du droit, où l'on voit le droit local, fondés sur des textes « gelés » à la date du transfert de la compétence normative de l'État vers la collectivité, se scléroser faute de modernisation, et dépendre de jurisprudences peu à peu oubliées (tel est par exemple le cas du droit des procédures collectives en Polynésie française, encore fondé sur les lois « Badinter » de 1984-1985 que plus personne n'applique). Certains mécanismes d'hybridation des procédures doivent être explorés, plutôt que de toujours raisonner en termes de transfert « brut » de compétences normatives. L'exigence de sécurité juridique l'impose.

**M. Michel Magras, président.** - Cette proposition est très intéressante.

**Mme Véronique Bertile.** – Le terme d'autonomie est un des termes le plus tabous en droit constitutionnel français, en ce qu'il peut recouvrir de nombreuses acceptions. Il ne se suffit d'ailleurs jamais à lui-même dans les textes et est toujours qualifié par un adjectif : autonomie administrative, financière, politique, institutionnelle, etc. Nous devons ici encore nous assurer que nous parlons de la même chose.

En droit constitutionnel, pour la classification États fédéraux, unitaires ou régionaux, la seule autonomie dont il est question est politique et législative, c'est-à-dire la capacité de prendre des normes premières. Je ne rejoins pas Stéphane Diémert lorsqu'il considère que les statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ne sont pas si éloignés. Les transferts de compétences sont définitifs en Nouvelle-Calédonie, ce qui n'est pas le cas en Polynésie française. Cette différence est notable.

S'agissant du pouvoir de prendre des lois, dans un État unitaire, seul le Parlement national central en dispose. Dans un État régional de type espagnol ou italien, les collectivités infra-étatiques (Communautés autonomes ou Régions) peuvent prendre des lois. La Constitution établit une répartition des compétences entre ce qui relève de l'État et ce qui relève des collectivités et tranche la question de savoir si la compétence de principe revient à l'État ou à la collectivité. L'application de la compétence de l'État tant que la collectivité n'a pas agi s'apparente à la relation de l'Union européenne avec ses États membres. Les collectivités infra-étatiques ont donc un pouvoir législatif dans des domaines de compétences qui leur sont attribués et pour lesquels l'État ne peut légiférer. Enfin, dans un État fédéral, les États fédérés ont non seulement un pouvoir législatif mais aussi un pouvoir constitutionnel. L'autonomie n'est pas l'indépendance et n'est donc pas du tout incompatible avec l'appartenance à la République.

L'autonomie dont on parle ne revient pas à s'administrer librement mais à se gouverner librement : s'administrer librement, c'est ce qu'on appelle l'autonomie administrative ou réglementaire. C'est celle qui est consacrée à l'article 72 de la Constitution, pour toutes les collectivités territoriales de la République, à travers le principe de libre-administration. Donc cette autonomie-là, elle existe déjà. Celle dont on parle c'est l'autonomie politique ou législative, qui consiste à se gouverner librement. Cette autonomie va de pair avec le transfert de compétences. Il s'agit notamment de savoir quel pouvoir normatif l'État conserve si celui-ci a été transféré à la collectivité. S'il s'agit d'une collectivité autonome, l'État ne conserve aucun pouvoir dans le domaine de compétence transféré.

**M. Michel Magras, président.** – Il me semble que lorsque le pouvoir s'exerce localement dans les domaines de compétences transférés, un domaine continue néanmoins de relever exclusivement de l'État : la procédure pénale et l'application des sanctions.

**Mme Véronique Bertile.** – En effet, le droit pénal est un domaine qui n'est pas transféré, mais il est possible de distinguer plusieurs niveaux d'infractions.

**M. Stéphane Diémert.** – Le droit pénal est normalement non transférable aux collectivités ultramarines, puisque l'article 73, applicable à l'article 74, l'interdit expressément. Mais le pouvoir répressif ne se limite en revanche pas au droit pénal, et un régime de sanctions administratives, voire de responsabilité civile, peut être institué par les collectivités dotées de l'autonomie. Dans l'hypothèse d'une révision constitutionnelle, la question de la possibilité de déléguer aux collectivités d'outre-mer la fixation des sanctions relevant du droit pénal spécial devrait en tout état de être envisagée : autant il peut être soutenu que les grands principes du droit pénal général doivent demeurer dans le « noyau dur » des compétences de l'État, autant la fixation des règles de droit pénal spécial, destinées à sanctionner les atteintes aux normes sectorielles édictées par les collectivités, devraient désormais leur être transférées, d'autant qu'il est toujours possible de prévoir des procédures de contrôle spécifiques (tel un avis conforme du conseil d'État), sans compter le contrôle du juge de la légalité qui peut être aménagé pour statuer très rapidement sur l'éventuelle violation du principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

S'agissant de la possibilité de se « gouverner librement », consacrée par la loi organique statutaire de la Polynésie française du 27 février 2004, j'attends toujours que la jurisprudence en tire la moindre conséquence, ce qui n'est pas le cas, à ma connaissance. Je ne guère ce que le juge administratif pourrait, confronté à ces dispositions, tirer de cette notion : peut-être en infèrerait-il qu'il lui appartient de limiter son contrôle de la légalité interne des actes normatifs locaux à l'erreur manifeste d'appréciation ? Mais il n'a pas attendu cette loi organique pour juger ainsi.... Le statut de la Polynésie française comporte en réalité des plusieurs aspects à portée « cosmétique », dont j'ai déjà eu l'occasion d'expliquer la présence.

**Mme Véronique Bertile.** – En Polynésie française, le territoire se gouverne librement en adoptant des actes organiquement administratifs mais matériellement législatifs. Le fait de savoir si une collectivité se gouverne librement peut avoir une importance dans des situations insoupçonnées. Je prendrais pour exemple l'adhésion de la Nouvelle-Calédonie à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Les statuts de l'OIF posent comme critères d'adhésion de se gouverner librement. Ses instances ont donc conduit un travail pour déterminer si tel était le cas de la Nouvelle-Calédonie, pour laquelle la réponse a été affirmative. S'agissant du dossier polynésien, la question serait plus épineuse.

**M. Michel Magras, président.** – La sanction administrative reste un excellent levier pour les collectivités de l'article 74.

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – L'autonomie est un terme chargé de sens, valorisé dans certains territoires et péjoratif ou polémique dans d'autres. Ainsi, il a longuement été considéré qu'il devait être manié avec précaution. Il me semble aujourd'hui nécessaire de dépassionner le débat.

Je suis d'accord avec Stéphane Diémert quant à l'intérêt de l'autonomie, au sens de l'article 74. Concernant la notion juridique de l'autonomie, elle rejoint la notion philosophique ou le sens commun, à savoir le fait qu'une entité ait la compétence de se doter elle-même de ses propres lois. Ce point est extrêmement important pour nos territoires, en termes d'efficacité des politiques publiques, mais aussi en termes psychologiques. Pour certains de nos territoires qui ont été des colonies, se doter soi-même de ses propres règles contribue à ce qu' Aimé Césaire appelait la décolonisation des mentalités.

De ce point de vue, je considère que tous les territoires de la République situés outre-mer, à l'exception de La Réunion et Wallis-et-Futuna, sont autonomes. Le changement de paradigme a été amorcé en 1998 avec le statut de la Nouvelle-Calédonie et s'est exprimé très fortement par le discours de Madiana de Jacques Chirac. Le point d'arrivée est la réforme de 2003. Aujourd'hui, tous les territoires situés outre-mer peuvent se doter de leurs propres règles.

S'il devait y avoir une révision constitutionnelle, nous pourrions partir de l'idée de cette existence de l'autonomie, dont l'échelle est difficilement mesurable. La question à poser, pour une évolution de la Constitution, serait plutôt celle des limites, qui n'est pas encore clairement établie en l'état. En posant comme principe celui de l'autonomie pour toutes les collectivités territoriales, la Constitution peut se contenter de l'affirmer en posant certaines limites. Nous en connaissons certaines, qui sont indérogeables, comme le maintien d'une représentation de l'État, de l'unité des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire de la République, d'un contrôle juridictionnel des actes de ce territoire ou encore l'identification d'un certain nombre de compétences régaliennes sur lesquelles les collectivités territoriales ne pourraient avoir la main en première intention, même si elles pourraient apporter leur concours à l'exercice de certaines d'entre elles. L'article 73 a déjà défini certaines de ces compétences régaliennes, mais des problèmes se posent, par exemple pour le droit pénal. Un travail d'identification claire des compétences que l'État doit conserver doit donc être accompli.

**M. Michel Magras, président.** – Merci beaucoup professeur. L'État n'a jamais été aussi présent à Saint-Barthélemy que depuis que nous sommes une collectivité d'outre-mer. Vous avez précisé que les collectivités semblent rencontrer des difficultés à utiliser efficacement cette boîte à outils. J'ai noté que vous appeliez de vos vœux deux clarifications au niveau institutionnel : fixer les limites de l'autonomie des territoires d'une part et clarifier les compétences régaliennes de l'État d'autre part.

**Mme Nassimah Dindar.** – Le principe du statut et le sujet de la différenciation constituent un dossier éminemment politique. Le terme de statut contient à la fois un piège et des perspectives de solutions. En dehors des PTOM, la Guadeloupe et La Réunion ont conservé le statut commun du territoire. Le débat sur la différenciation permettra également aux DOM de travailler sur une certaine autonomie, bien que ce terme même comporte de nombreuses nuances. Elle peut être abordée sous deux angles : politique et législatif. Nous avons la malchance de ne jamais profiter des occasions, en tant que Réunionnais, car nous vivons encore avec des peurs fondées sur la différence entre les articles 73 et 74.

Je souhaite pour ma part une fusion de ces deux articles. Comme la métropole le fait avec la ruralité, nous devrions aborder le mouvement de la « sudarité » et aborder l'autonomie à travers l'autonomie énergétique, l'autonomie alimentaire, demandées par les territoires, et le maintien ou non d'une autonomie fiscale. Si nous nous en tenons aux termes du statut, nous nous enfermons dans des pièges politiques. Si nous parlons d'autonomie et de différenciation, en portant la demande de la fusion des deux articles, un nouveau chemin pourrait se présenter pour La Réunion.

**M. Antoine Karam.** – J'ai entendu avec beaucoup d'attention l'intervention du professeur Mélin-Soucramanien, et en ai retenu que tous les territoires étaient autonomes. Je n'ai pourtant pas ce sentiment sur le terrain. Nous ne ressentons pas cette volonté dans le droit commun. Quand bien même les lois de décentralisation ont été votées, je n'ai pas la sensation que nous ayons progressé dans le sens de plus grandes libertés, d'égalité et de fraternité dans la République, et dans le sens d'un pouvoir partagé.

**M. Michel Magras, président.** – Votre propos démontre que la Guyane travaille à sa future loi. L'article 74 nous offre la possibilité de signer des conventions et nous donne davantage d'autonomie que les collectivités de l'article 73.

**M. Dominique Théophile, sénateur.** – Ce débat est très enrichissant et s'inscrit dans le cadre des discussions que nous avons depuis plusieurs années en Guadeloupe. Il reste aujourd'hui deux territoires où coexistent département et région : La Réunion et la Guadeloupe. La Réunion est dans une situation encore plus spécifique depuis 2003 et l'amendement « Virapoullé ». Ces discussions sont hautement politiques. Il serait nécessaire de recueillir à tout moment la consultation des populations. Or

ces discussions sont volontairement biaisées et usent de termes qui ne sont pas toujours à la portée des populations. En 2003, la consultation a porté sur une évolution dans le cadre de l'article 73. Or certaines personnes ont avancé l'idée que cela induirait la perte de la nationalité française, ce à quoi les populations ont répondu défavorablement. Une fenêtre me semble s'ouvrir pour dépasser le cadre des articles 73 et 74 et nous diriger vers une évolution « à la carte », dans le cadre de la différenciation ou d'une « boîte à outils » à définir.

Il me semble important d'aborder le sujet sous l'angle de la mutualisation, de la simplification et de la clarification, dans le sens d'une lisibilité. Celle-ci demande une véritable évaluation. Par exemple, nous vivons actuellement des problématiques liées à l'eau. Ce domaine relève de la responsabilité de la commune. Pour autant, nous avons le sentiment que cette responsabilité revient de plus en plus à l'État. Nous devons nous interroger sur notre place par rapport à l'État central. Nous devons en outre favoriser la simplification, y compris dans les explications techniques, compte tenu de la nécessité de consulter les populations.

Les territoires affichent par ailleurs de grandes différences dans leur organisation respective. Or une certaine pression tend à conditionner certaines avancées à l'accord de tous les territoires, alors même que ceux-ci sont très divers. Nous devons montrer que nous pouvons évoluer différemment.

**M. Michel Magras, président.** – Les discussions sont certainement politiciennes au sein de nos territoires, et profondément politiques dans nos débats.

**Mme Véronique Bertile.** – Je suis réservée quant au fait d'affirmer que les outre-mer sont autonomes, notamment en ce qui concerne Mayotte. Toutes les collectivités territoriales de la République jouissent d'une autonomie administrative ou réglementaire mais ce n'est pas de celle-là dont il est question désormais.

L'objectif est de faire avancer nos sociétés ultramarines. Je regrette que mon territoire d'origine (La Réunion) reste bloqué par l'alinéa 5 de l'article 73, et je souhaiterais que les choix opérés reflètent des rêves et des souhaits plutôt que des peurs.

S'agissant de la révision constitutionnelle, le droit français peut tout à fait faire évoluer son droit des outre-mer sans que le terme d'autonomie n'apparaisse dans la Constitution, s'il est polémique.

**M. Michel Magras, président.** – Nous connaissons tous la situation réunionnaise. Nous sommes présents pour recueillir l'avis des experts. Si la Constitution est modifiée, les parlementaires devront prendre leurs responsabilités le moment venu.

**M. Georges Patient.** – Dans quelle mesure pourrions-nous prendre des décisions à caractère économique qui seraient théoriquement contraires à la loi ? Nous sommes favorables à une évolution statutaire similaire à la situation de Saint-Barthélemy ou la Polynésie. La loi Hulot, qui a été votée, interdit les forages pétroliers dans l'ensemble de la France. Dans le cadre d'une évolution statutaire, pourrions-nous adopter une décision qui nous permettrait des forages en Guyane ou sommes-nous condamnés à vie par cette loi ? Ces ressources nous permettraient d'aller vers une autonomie politique.

**M. Michel Magras, président.** – Cette question est difficile, en ce qu'elle pose la problématique des engagements internationaux de la France et l'obligation de les respecter.

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – Il s'agit effectivement d'un domaine dans lequel la Guyane pourrait intervenir par la voie de la délégation. Le mécanisme proposé par Stéphane Diémert, à savoir une décision implicite d'acceptation, serait intéressant à cet égard, puisque la Guyane a effectivement formulé sa demande et n'a pas obtenu de réponse.

**M. Stéphane Diémert.** – L'extraction pétrolière relève du droit minier, et donc du code minier national. Dans le cadre de l'article 73 et en vertu de son 3<sup>ème</sup> alinéa, la collectivité de Guyane pourrait être habilitée à fixer elle-même les règles applicables sur son territoire « dans un nombre limité de matières » et donc en droit minier, sans être tenue de se limiter à une « adaptation », puisque cet alinéa permet bien à la collectivité d'adopter des normes autonomes, qui lui sont propres. Son pouvoir normatif ne se heurterait dans ce cas qu'aux règles et principes de valeur constitutionnelle, et donc à la Charte de l'environnement de 2004, et éventuellement aux règles du droit de l'Union européenne ou du droit international. Dans le cadre de l'article 74, s'agissant du transfert de la compétence en matière de droit minier et de droit de l'environnement, la Guyane aurait également la possibilité d'adopter les règles qui lui conviennent, et donc d'abroger la loi Hulot si tel était son souhait.

**Mme Véronique Bertile.** – Un projet de loi Guyane visait à demander à l'État le transfert de compétences en matière foncière et minière, dans le cadre de l'article 73.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je souhaite particulièrement féliciter Georges Patient pour ses travaux, notamment sur la fiscalité. Concernant l'autonomie, plusieurs propositions sont formulées en Guadeloupe par différents acteurs. L'approche sémantique importe, pour que les messages soient entendus par la population.

### **Séquence 3 – Enjeux et apports de la réunification des articles 73 et 74 de la Constitution : dépasser l’approche binaire, une voie vers le « sur mesure » statutaire ?**

**M. Michel Magras, président.** – Le thème du troisième volet de notre table ronde est le suivant : « Enjeux et apports de la réunification des articles 73 et 74 de la Constitution : dépasser l’approche binaire, une voie vers le « sur mesure » statutaire ?

L’emploi du terme « fusion » ayant pu créer un certain trouble voire une certaine méfiance parmi les élus, celui de réunion ou de réunification lui a été préféré. Par cette approche, il s’agit de permettre aux collectivités ultramarines de dépasser la conception binaire qui consiste à les appréhender par le régime constitutionnel plutôt que par le principe de subsidiarité. En pratique, l’administration centrale s’est largement accommodée d’une méconnaissance des outre-mer malgré les compétences d’attribution, pour décider des politiques publiques dans les domaines de compétences de l’État.

L’enjeu est donc de déléguer la compétence au niveau le plus pertinent afin d’impulser outre-mer des politiques publiques en adéquation avec leur objet. Le processus d’adaptation souffre en effet de deux handicaps : d’abord, il diffère souvent dans le temps avec la mise en œuvre des mesures adoptées au niveau national par le renvoi aux ordonnances. Une loi d’actualisation annuelle ne règlera pas parfaitement le décalage mais offrira certainement un vecteur permettant de compenser certains oublis. De plus, l’adaptation prive trop souvent le Parlement d’un débat sur les outre-mer, empêchant de ce fait une meilleure connaissance de ses territoires. Plus généralement, la crise sanitaire a montré les limites du modèle hyper centralisé. Dans certaines matières comme l’environnement, eu égard à leur caractère stratégique, les politiques publiques doivent être très contextualisées, ce qui peut supposer, outre-mer, des transferts de tout ou partie de matières. L’adaptation peut en effet dans certains cas exiger une production normative propre. Or aujourd’hui, la distinction entre les articles 73 et 74 constitue à la fois un frein constitutionnel et un frein politique et psychologique pour les populations. Il convient donc de dépassionner le débat.

En l’état du droit, les consultations des populations portent sur le principe du passage d’un régime juridique à un autre ou sur un changement d’organisation institutionnelle, la définition du statut ou de l’institution échappant à la population une fois son consentement exprimé. La proposition que j’ai formulée au groupe de travail du Sénat sur la décentralisation envisage de renforcer l’implication de la population en prévoyant une consultation sur les compétences transférées dès lors qu’elles sont assorties d’une modification du régime législatif applicable. Il s’agit à la fois d’un gage de transparence et de sécurité pour la population et réciproquement pour les élus, tout en sécurisant le statut. Aucune

compétence ne pourrait alors être reprise ou dévolue sans consentement des populations, de même que les assemblées territoriales pourraient introduire leur demande de transfert de compétences, fortes du consentement de leur population. Il s'agirait ainsi de s'inscrire dans le prolongement naturel de l'idée des statuts à la carte.

**Mme Véronique Bertile.** – Cette réunion des articles 73 et 74 avait été évoquée par Ferdinand Mélin-Soucramanien à l'occasion d'un colloque sur « Les outre-mer français : un « modèle » pour la République ? (2008). Lors d'un colloque à l'Assemblée nationale en avril 2018, j'ai reposé la question dans la perspective de la réforme constitutionnelle.

Ces deux articles sont pour une large part dépassés. En 1958, les quatre vieilles colonies devenaient des départements d'outre-mer suite à la loi de 1946. Tous les autres territoires de la République étaient distingués selon l'article 73 ou 74, en retenant respectivement une « situation particulière » et un « intérêt propre au sein de la République ». En termes d'évolution, la situation de la Nouvelle-Calédonie en 1998 a été un point de départ, jusqu'à la réforme de 2003. Les outre-mer étaient plutôt appréhendés comme des blocs homogènes (DOM d'une part, TOM devenant COM d'autre part). Cette homogénéité a finalement éclaté.

Aujourd'hui, plus un « outre-mer » ne ressemble à un autre. Par exemple, la Guadeloupe et La Réunion, les deux derniers DROM, ont une différence fondamentale : la Guadeloupe dispose de la possibilité d'habilitation, contrairement à La Réunion. La Martinique et la Guyane sont quant à elles devenues des collectivités uniques, mais avec des choix institutionnels très différents ayant un impact sur le fonctionnement local, en l'occurrence un bicéphalisme pour la Martinique et, pour la Guyane, une assemblée dont le président tient également le rôle exécutif. S'agissant des communautés du Pacifique, le statut de Wallis-et-Futuna date de 1961, selon lequel l'exécutif est le représentant de l'État. Il n'existe donc plus d'homogénéité outre-mer.

Le principe de spécialité ou d'identité législative, qui semblait être le marqueur de la distinction entre les articles 73 et 74, connaît par ailleurs des frontières poreuses. En effet, certaines collectivités de l'article 73 se rapprochent de la spécialité législative, avec les habilitations pour la Guadeloupe et la Martinique par exemple. À l'inverse, certaines collectivités de l'article 74, comme Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, appliquent le principe de l'identité législative, avec quelques exceptions.

Très souvent, les évolutions statutaires se heurtent aux murs des crispations de posture sur les articles 73 et 74. Des raisons politiques ou culturelles doivent permettre de dépasser les clivages et de proposer des statuts « à la carte » par des lois organiques, pour chacun des territoires.

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – Nous fonctionnons sur la base d'une *summa divisio* depuis 1946, qui avait son sens dans le contexte de l'époque. Les « quatre vieilles » témoignent d'une demande assimilationniste. Cette *summa divisio* ne résiste plus à l'analyse aujourd'hui. Il est donc temps de mettre fin à cette distinction artificielle et de réunir dans un texte unique, correspondant à une « clause outre-mer », le principe de l'autonomie pour les collectivités territoriales d'outre-mer assorti de ses limites. Toutes les collectivités territoriales situées outre-mer et leurs populations sont partagées entre un besoin de reconnaissance d'identité et un désir de France. Cela concourrait à l'objectif de simplification évoqué par le sénateur Dominique Théophile. Les populations locales sont en effet perdues, les personnes maîtrisant la question au sein des autorités nationales sont rares, et une réelle incompréhension se fait jour en Europe.

**M. Michel Magras, président.** – Nous partageons tous cette nécessité de modernisation, de clarification et de simplification. Le droit commun, aujourd'hui, est-il encore compatible avec un statut régi par une loi organique, dans une Constitution révisée ?

**M. Stéphane Diémert.** – Dans tous les régimes démocratiques contemporains, le statut de l'outre-mer dans ses relations avec la métropole ne peut être qu'un statut d'autonomie plus ou moins approfondie, ou d'assimilation plus ou moins adaptée. Les Pays-Bas nous en donnent un bon exemple, pour avoir créé trois « DOM » avec les communes qu'ils ont rattachées à la métropole lors de l'éclatement de la fédération des Antilles néerlandaises (dont les autres composantes sont désormais des pays d'outre-mer autonomes et séparés). Nous retrouverons donc toujours, la *summa divisio* article 73/article 74, peut-être sous une autre numérotation, et dans le cadre d'éventuels statuts « à la carte » déclinés par des lois organiques.

Chacun souhaite que chaque territoire dispose d'un statut répondant aux aspirations de ses élus, et surtout de ses électeurs. Mais, même en sortant du ce qui peut être présenté comme le carcan des articles 73 et 74, il 'est impossible, et surtout pas souhaitable, d'échapper au respect impératif de principes démocratiques fondamentaux : il appartient d'abord aux électeurs de décider eux-mêmes du régime législatif dans le cadre duquel ils entendent vivre au sein de la République. Ce principe participe du droit à l'autodétermination dans l'ordre interne, reconnu en 2000 par le Conseil constitutionnel à propos de Mayotte et consacré en 2003 dans l'article 72-4 de la Constitution, qui pose le principe du consentement des électeurs préalablement à tout changement statutaire fondamental. À supposer que l'on s'oriente, une fois les actuelles catégories abolies, vers un système de statut individualisé pour chaque territoire, il faudra bien instituer un mécanisme permettant de s'assurer que chacun de ces futurs statuts pourra être approuvé par les électeurs intéressés, au moins s'il déroge aux principes essentiels du statut actuel. Pour les collectivités de l'article 73, se posera la question de l'organisation d'une votation pour décider si l'identité législative peut être levée dans certaines matières.

Aujourd'hui encore, dans le cadre de l'article 73, les ultramarins sont globalement protégés contre toute « dérive » autonomiste (le mot n'est évidemment nullement péjoratif : il faut le prendre dans son sens littéral). Il existe en effet une certaine garantie de maintien local de l'application du droit commun, étant entendu que les quelques adaptations à portée principalement techniques, notamment dans le domaine de l'énergie, adoptées jusqu'alors par la Guadeloupe, ne l'ont évidemment pas fait sortir de l'article 73. Le passage vers un statut de l'article 74 généralisé conduit en théorie à la suppression de ces garanties, puisque, une fois le statut d'autonomie adoptée, il n'y a plus d'obligation de consulter les électeurs. C'est donc sur ces dernières que se jouera certainement cette réforme. Cela devrait nous conduire à imaginer des mécanismes qui n'existent pas encore, par exemple les référendums d'initiative minoritaire.

**Mme Véronique Bertile.** – La garantie démocratique dans le cadre d'un article outre-mer unique dans la Constitution me semble possible par la consultation populaire pour l'adoption de la loi organique, et non à chaque transfert de compétences.

Une réforme constitutionnelle est en cours, dans laquelle le principe de différenciation intègrerait l'article 72 de la Constitution. La différenciation, qui était une spécificité outre-mer, a vocation à rejoindre le droit commun. Nous pourrions presque faire supprimer toute référence à des articles outre-mer, pour conserver l'article 72, qui concerne toutes les collectivités territoriales de la République, chacune pouvant faire l'objet d'une différenciation plus ou moins poussée.

L'écriture de cet article (garantie démocratique pour l'adoption de chaque loi organique par la population locale, présence d'un représentant de l'État, contrôle de la légalité, contrôle juridictionnel, uniformité et application uniforme des droits fondamentaux) permettrait de laisser à chaque outre-mer le soin de déterminer le régime législatif applicable, les compétences demandées, dans la limite des compétences dites régaliennes, etc. Il s'agirait de se baser davantage sur la rédaction actuelle de l'article 74 que sur celle de l'article 73. Il sera en outre nécessaire de répondre à toutes les peurs susceptibles de naître que cette évolution ne se traduira pas par un recul.

#### **Séquence 4 – collectivités d'outre-mer, pays d'outre-mer : quelle dénomination pour quel statut ?**

**M. Michel Magras, président.** – Enfin et pour conclure, j'ouvre notre dernière séquence La dénomination est-elle un élément neutre ? Pour les collectivités de l'article 74, la dénomination ne pose pas de difficulté. Toutefois, une fois les articles réunis, Mayotte ou La Réunion pourraient vouloir conserver leur statut de département. Dans cette hypothèse, faut-il considérer que la dénomination de département entraîne *ipso facto* la mise en œuvre de l'architecture d'un département du point de vue des compétences et de l'organisation ? La question se pose également pour une région.

La quatrième proposition faite au groupe de travail visait à conférer un caractère générique à la dénomination de collectivité, laissant ensuite le choix de sa dénomination à chacune d'entre elles. Si nous admettions le terme de collectivité comme terme générique, quelle serait la marge pour le choix de dénomination ? Cette proposition s'inspire notamment du statut de la Polynésie française qui, bien qu'instituant une collectivité d'outre-mer, est également un pays d'outre-mer au sein de la République qui, contrairement aux autres collectivités, se gouverne librement alors que Saint-Barthélemy et Saint-Martin s'administrent librement aux termes d'une loi organique de 2007. En outre, à la lumière des auditions réalisées, nous pouvons établir que Saint-Barthélemy et la Polynésie française forment un binôme qui se détache du reste des collectivités, Saint-Barthélemy du fait de son aspiration à se rapprocher du statut polynésien, cette dernière étant au sein des collectivités d'outre-mer de l'article 74 la plus avancée sur l'échelle de l'autonomie dans la décision locale. La notion de pays d'outre-mer ne pourrait-elle pas permettre d'introduire une nuance matérialisant un degré d'autonomie plus avancé, en remplacement de la notion de collectivité dotée de l'autonomie ?

**M. Stéphane Diémert.** - Sur le sujet de la dénomination, nous devons distinguer ce qui doit être inscrit dans la Constitution (création de catégories particulières, de personnes morales de droit public qui ne sont plus nécessairement des collectivités territoriales), et ce qui relève de la loi organique ou ordinaire. Dans le cadre d'un statut de très large autonomie permettant à la population d'adopter le statut qu'elle souhaite, nous pouvons imaginer que celle-ci choisisse justement, en se fondant sur son droit à la libre détermination, de se limiter à reprendre dans sa loi organique statutaire le contenu actuel de l'article 73, qui serait seulement déconstitutionnalisé mais toujours en vigueur dans les territoires qui le souhaitent.

J'ai moi-même, à l'occasion de mon intervention lors des États généraux de la Guyane, à l'invitation de la collectivité en 2017, tenté de rédiger un dispositif prévoyant la création de pays d'outre-mer. Ce texte était composé de huit articles, annexés à la Constitution sous la forme d'un « statut-cadre », ayant lui-même pleine valeur constitutionnelle (comme par exemple la Charte de l'environnement) par renvoi de l'article 72-3 : on évitait ainsi de surcharger le corps même de la Constitution de dispositions qu'il est impératif de rédiger aussi précisément que possible. Ce système avait l'avantage de se juxtaposer aux articles 73 et 74, et ainsi de dépassionner le débat que générerait leur suppression immédiate - sans compter le problème de leur application transitoire jusqu'à l'adoption de chacune des lois organiques statutaires, qui ne sera effective qu'au terme d'un processus nécessairement étalé dans le temps. Cette rédaction pourrait cependant s'y substituer, car peu importe, au moins en droit, la dénomination finalement retenue.

Le terme de « pays » peut évidemment être plus séduisant pour la Polynésie, et pour éventuellement permettre un jour de ré-accueillir la Nouvelle-Calédonie, qui sortirait du statut défini par l'accord de Nouméa. Le terme de « collectivité » est sans doute moins séduisant politiquement, et ne prend pas assez en compte les spécificités de l'outre-mer : on a pu écrire que la France constitue avec son Outre-mer « une fédération qui s'ignore » : le terme de pays rend mieux compte de cette réalité politique.

En termes de légistique constitutionnelle, il faudra sans doute modifier le second alinéa du Préambule, demeuré en l'état depuis 1958, pour mieux solenniser le changement envisagé, et en circonscrire la portée à des évolutions de droit interne, et donc au sein de la République, ce qui devrait rassurer nos compatriotes qu'inquièteraient des dérives sécessionnistes. L'article 72-3 et l'article 72-4 devraient être réécrits pour renvoyer au statut-cadre, annexé à la Constitution et dotée de la même force, qui pourrait entrer de manière précise et détaillée – il faut à nouveau insister, à ce stade, sur l'intérêt qu'il y a à ne pas laisser la réforme dépendre excessivement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel – dans la description des procédures statutaires nouvelles sans alourdir plus que nécessaire la Constitution elle-même en y insérant de trop longues dispositions dérogatoires. Les articles 73 et 74, maintenus progressivement en vigueur jusqu'à l'adoption des nouveaux statuts particuliers, s'éteindraient d'eux-mêmes une fois chacune des lois organiques ayant cet objet adoptées par le Parlement avec l'accord des électeurs intéressés.

**Mme Véronique Bertile.** – Le nouvel article, dans une optique de fusion, permettrait de désigner la catégorie juridique sous une appellation, ce qui n'empêcherait pas, dans la loi organique, les électeurs ou les élus d'en choisir une autre, comme le démontre la notion de pays d'outre-mer, qui n'est pas une catégorie générique mais a été préférée en Polynésie française.

La question de la terminologie est hautement symbolique et très sensible. Dans le cadre de l'Union européenne, les collectivités d'outre-mer peuvent être des régions ultrapériphériques. Plusieurs élus d'outre-mer critiquent les termes de métropole, centre, périphérie, etc.

**M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.** – Je suis séduit par la qualification de pays d'outre-mer, qui me semble être la plus appropriée dans une recherche de clarification et une préoccupation que les populations locales s'approprient le statut et les normes applicables sur le territoire. Beaucoup de courage politique et de volontés seront néanmoins nécessaires de la part de l'État. Celui-ci a pris des décisions très discutables, par exemple en ce qui concerne Mayotte, qui a eu la possibilité de se qualifier de département pour des raisons politiciennes alors qu'il ne s'agit pas juridiquement d'un département. Je regrette que l'État ait pu entretenir de telles confusions sur les plans juridique et sociologique.

**Mme Véronique Bertile.** – En droit comparé, le terme de pays est utilisé, notamment aux Pays-Bas, aux Royaume-Uni ou dans le droit de l'Union européenne. Cette appellation de pays d'outre-mer me semble donc adaptée. Il s'agit cependant de savoir si les populations locales s'en saisiraient. En créole, le terme a une résonance locale et pourrait faire écho, culturellement et linguistiquement, à l'identité.

**M. Michel Magras, président.** – La difficulté me semble plutôt résider dans le fait de faire accepter cette notion de pays au sein du Parlement français.

**Mme Véronique Bertile.** – En effet, le terme de pays, en français, est fortement associé aux notions d'État ou de nation. Il se vulgarise néanmoins à travers certaines expressions locales.

**Mme Victoire Jasmin, sénatrice.** – La notion de pays confère un sentiment d'appartenance. L'expression « je rentre au pays » est déjà populaire. Je pense qu'il s'agit d'une bonne proposition.

**M. Stéphane Diémert.** – Nous pourrions probablement contourner les éventuelles objections d'ordre politique, pas toujours rationnelles, qui pourraient être soulevées à l'encontre d'une telle réforme. Au-delà de la modification technique des articles 73 et 74, le deuxième alinéa du préambule de la Constitution qui, comme je l'ai déjà indiqué, est demeuré inchangé depuis l'origine (il proclame que « *la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer les institutions nouvelles (...)* », etc.) devrait être actualisé, aussi bien pour rassurer tout autant les Français de métropole qui ne souhaitent pas que l'outre-mer s'éloigne de la Nation, que nos compatriotes d'outre-mer quant à la garantie de leur maintien dans la République. Il serait symboliquement et politiquement très fort d'accompagner les modifications assez largement techniques dont nous débattons aujourd'hui d'une modification de ce second alinéa du Préambule, en réaffirmant clairement que les pays d'outre-mer sont dans la République et ne peuvent en sortir sans l'accord de leur population.

**M. Michel Magras, président.** – Nous arrivons au terme de cette table ronde. J'ai été particulièrement heureux de la tenue de ce débat. Je vous remercie de nous avoir permis d'entendre vos expertises singulières et complémentaires. Je suis le rapporteur de ce texte et veillerait qu'il soit fidèle à nos échanges. J'espère qu'il contribuera à actualiser le débat sur le sujet et qu'il serve de document de travail pour la suite du programme de la délégation sénatoriale ou de la réflexion conduite au niveau du Gouvernement.

### III. ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE : LE STATUT DES TERRITOIRES ULTRAMARINS EN EUROPE

#### **Le statut des territoires ultramarins en Europe**

*(Source : Division de la législation comparée du Sénat)*

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur le statut des territoires ultramarins au regard du droit national de quatre États membres de l'Union européenne : le Danemark (Groenland, îles Féroé), l'Espagne (îles Canaries), les Pays-Bas (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba) et le Portugal (Madère, Açores).

Bien que l'étude ne porte pas sur la qualification de ces territoires au regard du droit communautaire, il convient de préciser, d'une part, que les outre-mer du Danemark et des Pays-Bas constituent des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ceux de l'Espagne et du Portugal formant des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne, d'autre part, que les statuts au regard des droits nationaux demeurent indépendants de cette caractérisation si bien qu'ils peuvent différer entre les territoires d'une même catégorie du droit communautaire au sein d'un même État<sup>1</sup>.

On ne peut discerner aucune influence juridique d'un État membre sur l'autre en matière de statut des outre-mer. Chacun suit sa dynamique propre en fonction des logiques politiques, de la tradition constitutionnelle et de l'héritage historique qui lui sont particuliers. Il n'existe pas de modèle ; au contraire, des forces centrifuges poussent à la différenciation et à l'instabilité des systèmes institutionnels et des rapports entre l'État central situé en Europe continentale et ses territoires ultramarins. Cela est particulièrement marqué pour le Groenland où la question de l'indépendance est clairement posée dans un contexte stratégique complexe, ainsi que pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten après l'éclatement du régime des Antilles néerlandaises né pour gérer l'après-colonisation.

La différenciation et l'autonomie ultramarines se manifestent également au Portugal et en Espagne. Les archipels portugais présentent la particularité de constituer les seules régions du pays, qui demeure un État unitaire fortement centralisé, alors que la décentralisation prévue par la Constitution de 1976 achoppe depuis le rejet en 2008 par référendum du

---

<sup>1</sup> Ce découplage entre droit communautaire et droit public national se manifeste aussi dans le cas français. Bien qu'il ait pu à tort être entretenue l'idée d'une superposition entre les qualifications de département et région d'outre-mer et de RUP ou de collectivités d'outre-mer à statut autonome et de PTOM, les exemples du Département de Mayotte et de la collectivité de Saint-Martin passés du statut de PTOM à celui de RUP suffisent à en montrer l'inanité.

projet global de régionalisation. Enfin, les Canaries, qui sont de très loin le territoire le plus peuplé de notre échantillon et le plus proche des côtes européennes avec Madère, constituent certes une communauté autonome espagnole de droit commun mais la réforme de leur statut en 2018 a accru la reconnaissance de leurs spécificités.

### **1/ Les outre-mer au sein du royaume des Pays-Bas après l'éclatement des Antilles néerlandaises**

Au terme d'une longue évolution depuis l'après-guerre, le droit public néerlandais distingue deux types de territoires ultramarins :

- les pays autonomes (*autonome landen*) qui, à côté des Pays-Bas (*Nederland*) et sur un pied d'égalité avec eux, forment le Royaume des Pays-Bas (*Koninkrijk der Nederlanden*). C'est le cas d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten<sup>1</sup> ;

- des collectivités territoriales caribéennes *sui generis* (*caribische territoriale openbare lichamen*) qui appartiennent aux Pays-Bas. Bonaire, Sint Eustatius et Saba se distinguent ainsi des provinces et communes de la partie européenne des Pays-Bas.

Juridiquement, cette nouvelle organisation n'est stabilisée que depuis 2010 après une vague de consultations locales, sachant qu'il a fallu attendre 2017 pour garantir constitutionnellement le statut des collectivités caribéennes *sui generis*. Elle résulte de la désagrégation progressive des anciennes Antilles néerlandaises, qui regroupaient les six îles depuis l'époque coloniale.

#### *a) Le cadre dessiné par les Statuts du Royaume*

##### *i- L'évolution historique*

Les Statuts du Royaume<sup>2</sup> constituent le texte fondamental pour comprendre l'ordre juridique néerlandais. Dans les matières qu'ils régissent, la Constitution des Pays-Bas comme les ordonnances statutaires (*Staatsregelingen*), qui organisent les pouvoirs publics et garantissent les droits fondamentaux dans les autres pays autonomes de la Couronne, leur sont subordonnées.

Conclus en 1954 entre les Pays-Bas, le Surinam et les Antilles néerlandaises, les Statuts prennent acte de la fin de la colonisation pour établir de nouveaux rapports de droit entre l'ancienne métropole et ses territoires caribéens, fondés sur l'égalité, la défense autonome des intérêts propres de chaque partie, la protection des intérêts communs et le soutien mutuel. Cette orientation fondamentale, inscrite dans le préambule, demeure valable uniquement pour les rapports entre les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten.

---

<sup>1</sup> Les Pays-Bas ont eux-aussi le statut de pays autonome au sein du Royaume.

<sup>2</sup> *Wet houdende aanvaarding van een statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, du 28 octobre 1954 (dernière révision du 17 novembre 2017).*

En 1975, le Surinam a choisi la voie de la pleine indépendance et a quitté le Royaume. Puis, en 1986, Aruba a demandé sa séparation des Antilles néerlandaises et sa reconnaissance comme un pays autonome à part entière. Initialement, ce statut spécial pour Aruba était prévu pour durer dix ans mais en 1996 il a été prolongé indéfiniment. On touche là à une ambiguïté du texte fondateur qui à partir des années 1990 a progressivement changé de signification. En effet, initialement, les Statuts du Royaume constituaient une forme de liaison institutionnelle avec la métropole pour d'anciennes colonies dont la vocation était de devenir indépendantes. En d'autres termes, il s'agissait d'un arrangement institutionnel transitoire pour préparer l'indépendance par l'octroi d'une autonomie large mais encadrée<sup>1</sup>. L'évolution du Surinam cadrerait parfaitement avec ce schéma initial. De même, Aruba semblait se préparer à suivre la même voie, mais cette dynamique s'est enrayée. À tout le moins, l'indépendance n'est plus clairement apparue comme l'issue naturelle et inéluctable.

C'est aussi ce qu'ont montré les cinq consultations populaires tenues dans les îles caribéennes entre 2000 et 2005 qui ont abouti en 2010 à une révision des Statuts dessinant l'architecture actuelle : les Antilles néerlandaises sont dissoutes, Sint Maarten et Curaçao suivent Aruba pour devenir des pays autonomes du Royaume, enfin Bonaire, Sint Eustatius et Saba intègrent pleinement les Pays-Bas avec un statut de collectivité particulier<sup>2</sup>. On notera que l'intégration dans les Pays-Bas n'a entraîné aucun changement dans leur statut de PTOM en droit communautaire. Clairement, seules les collectivités les plus peuplées<sup>3</sup> ont poursuivi dans la voie de l'autonomie au sein du Royaume.

Quoiqu'apparemment clarifiée et stabilisée, la situation juridique pourrait encore changer dans les trois îles qui forment des pays autonomes du Royaume en fonction de l'évolution des relations politiques parfois teintées d'incompréhension mutuelle qu'elles entretiennent avec les Pays-Bas. Texte sobre et fortement procédural, les Statuts du Royaume laissent ouverts tant l'approfondissement de la coopération entre les parties que la voie du divorce graduel<sup>4</sup>, même si cette dernière hypothèse demeure largement souterraine.

---

<sup>1</sup> P. van Vollenhoven, *Comité Koninkrijksrelaties, "Één Koninkrijk met spelregels"* – discussienota, 7 avril 2015.

<sup>2</sup> En 2000 à Sint Maarten, 70 % des votants choisissent l'option de devenir un pays autonome du Royaume. En 2004, 60 % des votants à Bonaire et 86 % des votants à Saba préfèrent un lien direct avec les Pays-Bas. En 2005, à Curaçao, 68 % des votants choisissent l'option de devenir un pays autonome du Royaume, tandis qu'à Sint Eustatius, 78 % souhaitent conserver les Antilles néerlandaises, les autres retenant un lien direct avec les Pays-Bas. Cf. H.G. Hoogers, *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, Art. 132 a – Caribische openbare lichamen*, août 2018 ([www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)).

<sup>3</sup> Aruba : 101 500 h ; Curaçao : 142 000 h ; Sint Maarten : 50 000 h ; par contraste, Bonaire : 16 000 h ; Saba : 2 000 h ; Sint Eustatius : 3 800 h.

<sup>4</sup> Le conseil d'État néerlandais relevait déjà cette tension en 2004. Cf. P. van Vollenhoven, *op. cit.*

ii- L'organisation du Royaume et les rapports entre les pays autonomes

Le Royaume est pourvu de ses propres organes : le Roi, le conseil des ministres du Royaume, le législateur du Royaume et les ministres plénipotentiaires des pays insulaires (*gevolmachtige ministers*). Il s'agit essentiellement des organes néerlandais qui sont complétés pour permettre la prise en compte des intérêts des pays insulaires.

La Couronne du Royaume revient, d'après les Statuts, aux descendants de la Reine Juliana selon l'ordre de succession légal. Le Roi des Pays-Bas est le chef de l'État et dirige le gouvernement dans chacun des quatre pays : les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten. Son inviolabilité garantit son irresponsabilité : la responsabilité politique revient aux ministres qui exercent la réalité du pouvoir exécutif. Le Roi est représenté dans les pays insulaires par un gouverneur, nommé par le gouvernement du Royaume composé du Roi et des ministres néerlandais.

Les exécutifs d'Aruba, Curaçao et Sint Maarten nomment des ministres plénipotentiaires, qui sont obligatoirement détenteurs de la nationalité néerlandaise et prêtent serment de fidélité au Roi, pour les représenter auprès du Royaume. Ils ne font pas partie *stricto sensu* du gouvernement du Royaume mais ils forment avec les ministres néerlandais le conseil des ministres du Royaume pour traiter des affaires concernant le Royaume et non des seuls Pays-Bas ou d'un seul pays constituant. Le Premier ministre néerlandais préside le conseil des ministres du Royaume qui se réunit en général une fois par mois à l'issue de la réunion du conseil des ministres néerlandais. Le ministre plénipotentiaire ne participe aux conseils des ministres du Royaume que si le pays qu'il représente est concerné par l'affaire en discussion. Il n'assiste pas aux réunions qui ne concerneraient que les autres pays du Royaume.

Lorsqu'un ministre plénipotentiaire déclare devant le conseil des ministres que son pays ne sera pas lié par une mesure envisagée en raison du grave préjudice qu'elle lui causerait, alors la mesure envisagée ne peut être arrêtée et valoir sur le territoire du pays élevant la contestation dans les termes initialement prévus. Toutefois, le conseil des ministres peut passer outre et imposer la mesure si elle découle des obligations s'imposant au pays élevant la contestation du fait de son appartenance au Royaume. Si le ministre plénipotentiaire a des motifs sérieux de contester une appréciation du conseil des ministres, notamment sur le caractère contraignant d'une mesure pour son pays, alors la concertation peut être poursuivie à sa requête. La concertation est conduite dans un format restreint entre le Premier ministre et deux ministres néerlandais, le ministre plénipotentiaire et un autre conseiller désigné par le gouvernement du pays concerné. À l'issue de la concertation, le conseil des ministres du Royaume tranche<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 12, *Statuut 1954 (2017)*.

Les affaires du Royaume couvrent expressément : la défense, les affaires étrangères, la nationalité néerlandaise, les ordres de chevalerie, le drapeau et les armes du Royaume, les pavillons de navire, l'admission et l'expulsion des étrangers, l'extradition. D'un commun accord entre les pays, d'autres matières peuvent être intégrées aux affaires du Royaume mais cela demande une modification des Statuts<sup>1</sup>. Les affaires du Royaume constituent un domaine réservé qui est régi non par des lois simples mais par des lois du Royaume (*rijkswet*) selon une procédure législative particulière où sont associés l'ensemble des pays du Royaume<sup>2</sup>. Le Législateur du Royaume est formé par les deux chambres du Parlement des Pays-Bas, avec la participation des assemblées représentatives élues dans les trois pays insulaires.

Lors du dépôt au Parlement néerlandais d'un projet de loi du Royaume d'origine gouvernementale, le texte est envoyé simultanément aux assemblées représentatives d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten. La transmission d'une proposition de loi du Royaume d'origine parlementaire intervient dès que la chambre basse s'en saisit. Les ministres plénipotentiaires ont le pouvoir de déposer des propositions de loi du Royaume à la chambre basse.

Les assemblées représentatives d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten sont habilitées à examiner le texte avant la discussion publique à la chambre basse et si nécessaire à publier un rapport écrit à son sujet. Les ministres plénipotentiaires sont mis en mesure d'assister aux lectures dans les deux chambres du Parlement et d'intervenir pour apporter tous les éclaircissements et informations qu'ils estiment utiles aux parlementaires. Les assemblées des pays insulaires peuvent également mandater des délégués habilités à assister aux débats et à apporter toute information utile. Ministres plénipotentiaires et délégués bénéficient de l'immunité pour leurs propos ou leurs écrits au cours des débats, de la même manière que les parlementaires néerlandais. Ils ont également le droit de proposer des amendements lors de la lecture devant la chambre basse.

Avant le vote final, les ministres plénipotentiaires doivent bénéficier de la possibilité de s'exprimer sur le texte. Ils peuvent recommander de voter contre le texte et requérir de la chambre qu'elle suspende le vote jusqu'à la prochaine séance. En cas d'avis négatif public d'un ministre plénipotentiaire, la chambre basse doit adopter le texte à la majorité des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés. Si la majorité est plus faible, la lecture est suspendue et le texte renvoyé au conseil des ministres du Royaume pour une nouvelle concertation.

---

<sup>1</sup> Art. 3, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>2</sup> Art. 15 à 19, *Statuut 1954 (2017)*.

Cas particulier de lois du Royaume, les lois de modification des Statuts, adoptées par les deux chambres du Parlement néerlandais, ne peuvent être ratifiées par le Roi et entrer en vigueur sans l'approbation d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten<sup>1</sup>.

Il existe également un conseil d'État du Royaume, conseil juridique du gouvernement sur les affaires du Royaume, qui se compose du conseil d'État néerlandais auquel s'ajoutent des membres supplémentaires pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten, nommés par le Roi en accord avec les gouvernements des pays insulaires.

En général, en dehors du domaine des affaires du Royaume, il revient à chaque pays de régler et de gérer ses propres affaires<sup>2</sup>. L'autonomie normative d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten est donc très étendue.

Elle n'est toutefois pas incompatible avec la coopération entre pays et la convergence de leurs droits. En particulier, les Statuts les engagent à organiser le plus de concertation possible sur les sujets d'intérêt commun, ils leur offrent la possibilité de constituer des organes communs et d'adopter des réglementations communes. Autant que faire se peut doivent être réglementés de la même manière dans l'ensemble du Royaume le droit civil, le droit commercial, la procédure civile, le droit pénal, la procédure pénale, le droit d'auteur et la propriété industrielle, l'office de notaire et les poids et mesures. Si l'un des pays prévoit une modification majeure de la législation dans ces matières, les gouvernements des autres pays doivent être mis en mesure de faire connaître leur opinion avant toute discussion devant l'assemblée représentative du pays initiateur. Des dispositions spécifiques prévoient enfin la validité de principe dans l'ensemble du Royaume des jugements, des mandats et des actes authentiques enregistrés dans l'un des quatre pays<sup>3</sup>.

Surtout, l'autonomie des pays constituant le Royaume n'est pas absolue et illimitée même dans leurs domaines de compétences propres. La législation et les pouvoirs publics locaux doivent respecter les Statuts du Royaume et tenir compte des intérêts communs du Royaume<sup>4</sup>. Chaque pays doit agir en conformité avec son texte fondamental, la Constitution pour les Pays-Bas et les ordonnances statutaires pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten. Enfin, chaque pays doit veiller à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et garantir la sécurité juridique et l'intégrité de l'action de l'administration, ces matières étant considérées comme faisant partie des affaires du Royaume, ce qui donne au conseil des ministres du Royaume un droit de regard. Concrètement, le gouvernement néerlandais est responsable de l'activation éventuelle de mesures de sauvegarde. Les Statuts

---

<sup>1</sup> Art. 55, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>2</sup> Art. 41, al. 1, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>3</sup> Art. 37 à 40, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>4</sup> Art. 41, al. 2 & 48, *Statuut 1954 (2017)*.

prévoient même un mécanisme permettant au Roi d'abroger et d'annuler les lois ou règlements adoptés par Aruba, Curaçao et Sint Maarten s'ils contreviennent aux Statuts du Royaume, au droit international, à une loi ou un règlement du Royaume, ou à des intérêts dont le Royaume est garant<sup>1</sup>.

En matière judiciaire, on notera que les affaires civiles comme pénales sont jugées pour les six îles néerlandaises de la Caraïbe, quel que soit leur statut, par la Cour commune de justice (*Gemeenschappelijk Hof van Justitie*) qui statue en première instance et en appel. Le juge de cassation demeure la Cour suprême néerlandaise (*Hoge Raad*).

iii- Les ordonnances statutaires et l'organisation interne des pays autonomes caribéens

Conformément aux Statuts du Royaume, les pouvoirs publics sont institués et organisés à Aruba, Curaçao et Sint Maarten par une ordonnance statutaire. Les ordonnances statutaires sont adoptées par les assemblées représentatives de chaque pays conformément aux dispositions du Statut du Royaume. Cependant, une modification des ordonnances statutaires qui toucherait aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, aux compétences du gouverneur ou de l'assemblée représentative locale, ou à l'organisation de la justice devrait être soumise au préalable au gouvernement du Royaume - donc au cabinet néerlandais - et ne pourrait entrer en vigueur sans son accord<sup>2</sup>. Les modifications de la Constitution néerlandaise relatives à ces mêmes matières sont réputées valoir également pour Aruba, Curaçao et Sint Maarten. L'enjeu est d'assurer ainsi l'homogénéité de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales partout dans le Royaume.

Les trois ordonnances statutaires élaborées pour les trois pays autonomes caribéens se recoupent très largement et répondent au même schéma d'organisation des institutions, lui-même décalqué de l'organisation politique des Pays-Bas. On notera toutefois qu'au sein des Pays-Bas, il existe trois niveaux d'administration (État, province, commune) mais qu'il n'en existe qu'un seul au sein des pays autonomes caribéens (Aruba, Curaçao, Sint Maarten), à savoir le pays lui-même qui ne connaît donc pas de division administrative.

Le gouvernement de chaque pays est composé du gouverneur représentant le Roi et des ministres. Le conseil des ministres est présidé par le Premier ministre (*minister-president*). Ces derniers sont responsables devant l'assemblée représentative élue au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Le droit de vote est accordé à toute personne majeure résidant dans le pays et détenteur de la nationalité néerlandaise.

---

<sup>1</sup> Art. 43 & 50, *Statuut 1954 (2017)*.

<sup>2</sup> Art. 44, *Statuut 1954 (2017)*.

La mission essentielle du gouverneur est de veiller aux intérêts du Royaume et en particulier au respect du droit commun du Royaume dans le pays où il est nommé. Il exerce une forme de contrôle de légalité. S'il estime qu'une loi ou un règlement adopté par le pays n'est pas conforme aux Statuts, à la législation ou à la réglementation du Royaume ou à des traités internationaux ratifiés, il ne confirme pas le texte qui ne peut alors entrer en vigueur et il le transmet au gouvernement du Royaume à La Haye pour statuer. À la différence du Roi, le gouverneur ne bénéficie pas d'irresponsabilité judiciaire, au mieux d'un privilège de juridiction. Un délit qu'il aurait commis dans l'exercice de ses fonctions ne peut être jugé que par la Cour suprême des Pays-Bas.

Malgré une convergence manifeste des ordonnances statutaires, il demeure quelques différences entre elles, notamment dans la rédaction du chapitre sur les droits fondamentaux qui ouvre chaque texte. L'ordonnance statutaire de Sint Maarten est la plus longue et la plus étoffée. Elle contient quelques dispositions originales comme l'institution d'une Cour constitutionnelle, chargée d'un contrôle *a priori* de la conformité à l'ordonnance statutaire d'une loi du pays adoptée sans être encore entrée en vigueur. Outre qu'une telle disposition n'existe pas à Aruba et à Curaçao, elle est directement contraire à la tradition juridique et au système politique néerlandais, puisque la Constitution néerlandaise interdit expressément tout contrôle juridictionnel ou quasi-juridictionnel de la constitutionnalité d'une loi. Le pouvoir de saisine de la Cour constitutionnelle de Sint Maarten n'appartient qu'au médiateur nommé pour 7 ans par l'assemblée représentative. La Cour est composée de trois membres nommés par décret du pays dont un membre du conseil d'État du Royaume et un membre de la Cour commune de justice des Antilles néerlandaises.

b) *La reconnaissance constitutionnelle de collectivités caribéennes sui generis*

Bonaire, Sint Eustatius et Saba (BES) font désormais partie des Pays-Bas et ne sont pas elles-mêmes des pays autonomes de la Couronne. Sans être nommées expressément par le texte, elles constituent des collectivités territoriales (*territoriale openbare lichamen*) instaurées par la loi, propres à la partie caribéenne des Pays-Bas et distinctes des provinces et des communes, selon le dispositif de l'article 132a de la Constitution néerlandaise, introduit en novembre 2017.

La notion d'*openbaar lichaam* retenue par le droit néerlandais ne vise pas spécifiquement et uniquement des collectivités territoriales, ni ne recoupe celle d'établissement public à la française. Elle est plus proche de la notion allemande de *Körperschaft des öffentlichen Rechts*, si bien qu'il s'agit davantage d'une personne morale de droit public représentant les intérêts d'une collectivité humaine constituée en corps. Le droit néerlandais reconnaît ce statut aux organisations des branches professionnelles et aux

ordres des professions libérales, organes proprement corporatifs visés à l'article 134 de la Constitution, mais l'État, les provinces et les communes sont aussi des corps de droit public<sup>1</sup>.

Conformément à l'article 132a de la Constitution, sont étendus aux collectivités caribéennes les principes fondamentaux de l'organisation territoriale néerlandaise : autonomie de gestion, élection d'un organe représentatif doté du pouvoir réglementaire, nomination par décret royal du chef de l'exécutif local qui préside également l'organe représentatif, dispositif de contrôle des actes des administrations locales. Sans être des communes, ni des provinces, les îles BES sont organisées selon un schéma analogue.

Les résidents de Bonaire, Sint Eustatius et Saba dotés de la nationalité néerlandaise votent aux scrutins nationaux, élections législatives et européennes, qui sont toujours des scrutins de liste à la proportionnelle. C'est un point essentiel qui différencie ces îles des pays autonomes d'Aruba, Curaçao et Sint Maarten où ne peuvent voter pour les élections néerlandaises que les habitants détenteurs de la nationalité néerlandaise et ayant résidé dix ans au moins aux Pays-Bas même<sup>2</sup>.

Le problème des élections à la chambre haute néerlandaise (*Eerste Kamer*) fait l'objet d'une solution *ad hoc*. À côté des élections locales pour renouveler l'organe représentatif ou conseil de l'île, seront tenues des élections réservées aux résidents néerlandais de l'île, pour désigner trois collègues électoraux distincts qui voteront pour les listes sénatoriales dans chacune des trois îles. En principe, les sénateurs sont élus au suffrage indirect au scrutin proportionnel de liste dans les provinces néerlandaises. Ainsi, les îles BES sont considérées comme des équivalents à la fois des communes et des provinces de la partie européenne des Pays-Bas.

Sur le fondement de la Constitution néerlandaise, le législateur a adopté une loi spécifique pour instituer les collectivités spéciales de Bonaire, de Sint Eustatius et de Saba, leurs organes, leurs modes de fonctionnement et les modalités de contrôle par l'État<sup>3</sup>. Une autre loi a été adoptée pour y définir le droit applicable soit par reprise du droit des anciennes Antilles néerlandaises, soit par réception du droit commun néerlandais<sup>4</sup>. En particulier, il convient de noter que les trois îles sont traitées simultanément et de la même façon.

---

<sup>1</sup> H.G. Hoogers, *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, Art. 132 a, op.cit.* août 2018

<sup>2</sup> En 2017, le conseil d'État néerlandais a encore repoussé la requête d'un habitant d'Aruba de nationalité néerlandaise qui souhaitait voter aux élections législatives néerlandaises.

<sup>3</sup> *Wet houdende regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba du 17 mai 2010, qui sert de loi statutaire commune pour BES (dernière version du 1<sup>er</sup> août 2018).*

<sup>4</sup> *Wet tot invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba du 17 mai 2010 (dernière version du 1<sup>er</sup> avril 2019) qui définit les règles de validité des lois néerlandaises dans les collectivités de BES.*

L'organe représentatif local est le conseil de l'île (*eilandsraad*). Il est composé de neuf membres à Bonaire et de cinq membres à Sint Eustatius et à Saba. Comme pour les élections communales néerlandaises, est reconnu le droit de vote pour les élections insulaires aux personnes majeures de nationalité néerlandaise ou détentrices d'un permis de séjour et résidant depuis plus de 5 ans sur place. Le droit de vote aux élections insulaires était réservé aux Néerlandais jusqu'à un arrêt de la Cour commune de Justice du 11 janvier 2011 qui a jugé que les différences objectives entre les collectivités de BES et les communes de la partie européenne des Pays-Bas n'étaient pas suffisantes pour justifier de s'écarter du droit des élections communales. La loi électorale a été amendée pour prévenir toute rupture du principe d'égalité<sup>1</sup>.

Le chef de l'exécutif (*gezaghebber*) préside également le conseil de l'île. Il est nommé et éventuellement révoqué par décret royal pris sur proposition du ministre de l'intérieur et des affaires du Royaume<sup>2</sup>. Lui sont associés des échevins assesseurs (*eilandgedeputeerden*) nommés par le conseil de l'île pour former la junte exécutive locale (*bestuurscollege*)<sup>3</sup>. On rappellera qu'aux Pays-Bas, les maires dans les communes et les commissaires du Roi dans les provinces, qui président l'organe législatif local et dirigent le collège exécutif local, sont nommés par l'État et non élus. On notera à l'inverse que le ministre-président à Aruba, Curaçao et Sint Maarten est au contraire élu et reflète la majorité au sein de l'assemblée législative de l'île.

On peut noter quelques différences entre les organes communaux classiques des Pays-Bas et ceux des collectivités BES. Ainsi, dans les îles BES, le chef de l'exécutif peut forcer la tenue des débats en public lorsque le conseil de l'île a voté pour des débats à huis clos, une pratique autrefois répandue. En outre, la loi prévoit que les échevins assesseurs à BES ne puissent entretenir de liens de parenté entre eux<sup>4</sup>. Enfin, le chef de l'exécutif peut démettre de ses fonctions un échevin assesseur en application des règles d'incompatibilité, si le conseil de l'île se refuse à faire respecter la loi statutaire.

De façon assez analogue à un commissaire du Roi dans les provinces néerlandaises mais avec des pouvoirs plus étendus, a été institué un représentant du Royaume (*rijksvertegenwoordiger*) commun pour Bonaire, Sint Eustatius et Saba<sup>5</sup>. Nommé par le Roi sur proposition du ministre de l'intérieur, le représentant du Royaume sert d'interface entre l'État central et les trois îles. Il veille à la transparence des institutions locales et au respect des principes de bonne administration. Il soumet au ministre de l'intérieur

---

<sup>1</sup> H.G. Hoogers, *Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet*, Art. 132 a, *op.cit.* août 2018.

<sup>2</sup> Art. 10 & 73, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

<sup>3</sup> Art. 36 et suivants, *Wet openbare lichamen BES 2010*. 3 assesseurs à Bonaire, 2 à Sint Eustatius et à Saba.

<sup>4</sup> Art. 41, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

<sup>5</sup> Art. 187 à 206, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

des candidats à nommer aux postes de chefs des exécutifs insulaires. Il reçoit les déclarations d'intérêts des chefs des exécutifs et des échevins assesseurs, ainsi que de leurs conjoints, afin de prévenir les enrichissements sans cause<sup>1</sup>. Il exerce un pouvoir de confirmation des décisions de la junte exécutive en matière d'embauche, de nomination, de licenciement et d'avancement des fonctionnaires de l'île.

Si la Constitution néerlandaise s'applique pleinement aux trois îles, ce n'est pas le cas de l'ensemble du droit néerlandais. C'est en effet une forme du principe de spécialité législative qui s'applique à BES. Certaines législations et réglementations applicables auparavant aux Antilles néerlandaises, dont la liste figure en annexe d'une loi de 2010, sont réputées produire les mêmes effets dans les nouvelles collectivités BES. Les autres lois adoptées par le Parlement néerlandais ne s'appliquent que si elles en font mention explicite ou si, de toute autre façon, il découle manifestement d'une disposition légale qu'elle doit s'appliquer à BES. En outre, lorsque dans une disposition législative qui ne s'applique pas explicitement à BES, il est fait une distinction entre les Pays-Bas et les autres pays du Royaume, alors BES sont assimilés aux autres pays du Royaume, à savoir Aruba, Curaçao et Sint Maarten<sup>2</sup>. Cet écart entre le droit applicable aux Pays-Bas et à BES, bien que les îles appartiennent pleinement aux Pays-Bas, est explicitement autorisé par l'article 132a, alinéa 4 de la Constitution néerlandaise sur le fondement des circonstances particulières qui les distinguent essentiellement de la partie européenne des Pays-Bas.

Le principe d'égalité n'empêche pas le législateur de prendre des mesures spécifiques à la partie caribéenne des Pays-Bas bien distinctes du régime applicable à la partie européenne. C'est le cas en matière de prestations sociales ou de droit fiscal. Les tribunaux ont validé la fixation de montants de retraite différents<sup>3</sup> (significativement plus bas à BES) et de règles d'imposition divergentes<sup>4</sup>.

Il est prévu que l'État néerlandais par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur ou du représentant du Royaume consulte régulièrement les junes exécutives locales pour connaître leurs points de vue et leurs propositions sur la dévolution des politiques à l'égard des trois îles. En particulier, les territoires caribéens sont mis en mesure d'exprimer leur avis sur tout projet de loi ou de décret les touchant spécifiquement. Cette possibilité inscrite dans la loi statutaire de 2010 n'est pas offerte formellement aux communes et aux provinces des Pays-Bas, même si la tradition politique néerlandaise favorise très largement la concertation et la négociation.

---

<sup>1</sup> Art. 49, *Wet openbare lichamen BES 2010*.

<sup>2</sup> Art. 2 & 4, *Invoeringwet BES 2010*.

<sup>3</sup> *GHvJ 15 décembre 2015, OGHACMB : 2014:109*.

<sup>4</sup> *RvBB 19 juin 2015, ORBBACM : 2015:19*.

## **2/ Au Danemark, l'accentuation de la divergence entre les Féroé et le Groenland, dont l'indépendance demeure à l'horizon**

### *a) Aux îles Féroé, un régime de gouvernement local depuis 1948*

Historiquement, les îles Féroé appartenaient depuis 1035 à la couronne norvégienne. Elles faisaient donc partie, du point de vue territorial, de l'union personnelle conclue entre le Danemark et la Norvège en 1523, pour former une entité politique sous l'autorité du même souverain. Après le traité de Kiel, en 1814, qui a entériné la séparation du Danemark et de la Norvège, les îles sont passées sous drapeau danois, devenant ainsi un district administratif du Royaume. L'assemblée locale (*Lagtinget*) a alors été abolie pour être rétablie en 1852, avec un rôle uniquement consultatif. Après la Seconde Guerre mondiale, une majorité de Féroïens ont souhaité un nouveau statut pour leurs îles. En 1946, un référendum a donc été organisé pour déterminer si les Féroé devaient rester au sein du Royaume du Danemark ou retrouver leur indépendance. À une petite majorité, les Féroïens se sont prononcés pour l'indépendance. Un débat s'en est suivi pour déterminer si ce référendum avait une valeur consultative ou contraignante. Finalement, de nouvelles élections générales fin 1946 ont conduit à l'ouverture de négociations pour définir un nouveau statut, garantissant un gouvernement local autonome (*hjemmestyre*) à l'intérieur du Royaume.

Aujourd'hui, la position constitutionnelle des îles Féroé au sein du Danemark est définie par la Constitution danoise, qui selon son article premier s'applique à toutes les parties du Royaume du Danemark<sup>1</sup>, mais il faut aussi tenir compte de :

- la loi du 23 mars 1948 relative au gouvernement local des Féroé<sup>2</sup>, qui indique que les Féroé forment une communauté autonome au sein du Royaume du Danemark ;

- la loi du 24 juin 2005 relative à la reprise de compétences par les autorités féroïennes<sup>3</sup>, construite sur un accord entre le gouvernement local et le gouvernement national en tant que partenaires d'égale importance ;

- d'autres textes venant compléter le *corpus* législatif à l'instar de la loi du 24 juin 2005 relative à la conclusion d'accords de droit international par les îles Féroé.

Les îles Féroé connaissent un régime d'autonomie qui se traduit par la mise en place d'une assemblée élue par le peuple, appelée *Lagtinget*, et la création d'une administration gouvernementale, appelée *Landsstyret*.

---

<sup>1</sup> <https://www.ft.dk/da/dokumenter/bestil-publikationer/publikationer/grundloven/danmarks-riges-grundlov/kapitel-1/paragraf-1>

<sup>2</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=45897>

<sup>3</sup> [http://www.stm.dk/\\_p\\_5638.html](http://www.stm.dk/_p_5638.html)

Le *Lagtinget* est composé de 33 membres élus pour une période de quatre ans, dont un président et trois vice-présidents<sup>1</sup>. Il possède un pouvoir législatif spécial notamment pour les questions qui concernent les îles Féroé. Ses membres se partagent entre sept commissions permanentes (finances, affaires étrangères, pêche et industrie, affaires sociales, culture, affaires judiciaires et affaires gouvernementales).

Le Parlement des îles Féroé se prononce sur :

- les textes ayant vocation à devenir des lois du parlement féroïen ;
- les avis demandés par le gouvernement danois sur les projets de loi ayant vocation à s'appliquer aux îles Féroé ;
- les propositions de résolutions parlementaires ;
- les questions écrites ou orales ;
- et les votes de confiance ou de défiance.

Le *Landsstyret*, ou gouvernement local, est composé du Premier ministre féroïen et de six ministres. Chaque portefeuille ministériel correspond au domaine de compétence d'une commission permanente du *Lagtinget*. Le *Landsstyret* est l'organe exécutif des îles Féroé depuis la loi de 1948.

En tant que partie du Royaume, les îles Féroé sont également représentées au *Folketing*, le Parlement danois, par deux députés.

L'objectif principal de la mise en place, dès 1948, d'un régime d'autonomie était de permettre un transfert de compétences aux autorités et, ainsi, de reconnaître la position particulière des Féroé dans le Royaume<sup>2</sup>. Les autorités féroïennes ont ainsi repris une partie des compétences législatives et administratives dans les domaines qui concernent le quotidien des citoyens féroïens, y compris les finances publiques. Ces domaines ont été élargis en 2005.

Les domaines transférés ou pouvant être transférés aux autorités féroïennes sont listés en annexe des lois précitées et sur le site du gouvernement local. Il convient de distinguer<sup>3</sup> :

- les domaines relevant des « affaires particulières » (*særanliggender*), appellation qui justifie soit le transfert immédiat des compétences sur ces matières au gouvernement local, soit leur transfert ultérieur à la demande du *Lagtinget* ou du gouvernement national ;
- les domaines relevant des « affaires communes » (*fællesanliggende*) dont certains comme le foncier, les matières premières, l'église d'État ou le

---

<sup>1</sup> <https://logting.fo/files/File/2016/Faldari%202016/Faldari%20Logtingi%20hefti%20DK.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.stm.dk/a\\_2565.html](http://www.stm.dk/a_2565.html)

<sup>3</sup> [http://www.stm.dk/multimedia/FO\\_oversigt\\_over\\_sagsomr\\_der\\_opdateret\\_10.04.19.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/FO_oversigt_over_sagsomr_der_opdateret_10.04.19.pdf)

contrôle des importations ont finalement été transférés après négociation et déclassification en affaires particulières.

Ne peuvent pas être transférés les domaines de la constitution de l'État, de la citoyenneté, de la Cour suprême, de la politique étrangère, de sécurité et de défense et de la monnaie et de la politique monétaire. Ils restent de la compétence exclusive de l'État danois.

### **Compétences des îles Féroé**

#### **1) Domaines complètement transférés**

- le régime de gouvernance propre des Féroé dans le cadre légal ;
- l'église d'État ;
- les questions municipales ;
- les questions relatives aux services d'incendie, de logement, de location et les plans d'urbanisme ;
- les impôts directs et indirects ;
- le régime des autorisations ;
- l'approbation des frais portuaires ;
- le secteur scolaire ;
- les archives, les bibliothèques et les musées ;
- les sites et bâtiments classés ;
- les ports, la protection des côtes, les canaux, les centrales hydroélectriques, les moyens de circulation, les conditions de circulation, les services postaux, télégraphiques et téléphoniques locaux et les installations électriques ;
- le secteur agricole et rural, les services vétérinaires, la lutte contre les parasites, les animaux domestiques, la protection des animaux, la chasse et la préservation des espèces sur le territoire, la pêche et la préservation des poissons, le cadastre ;
- les autorisations en matière de théâtre et de cinéma, les manèges, les objets trouvés, les produits toxiques, les matières explosives et les armes ;
- les problèmes d'approvisionnement, de production et de distribution, le contrôle des prix, la circulation des produits, la limitation des redevances et dividendes, les règles sur les alcools forts, les règles sur les heures de fermeture, les douanes, le registre de commerce et associatif, l'immatriculation des navires ... ;
- la surveillance locale, le secteur du tourisme, l'expropriation à des fins spéciales, l'égalité entre les hommes et les femmes... ;
- le fonds foncier ;
- le contrôle des importations et des exportations.

## **2) Domaines partiellement transférés**

- les services de santé, de médecine, de sages-femmes, les hôpitaux et les pharmacies (seules les questions de pharmacie et de réglementations/statuts ont été transférées) ;

- le secteur public des soins, les soins spéciaux, les assurances (aux personnes et accidents), les travailleurs, les conditions de travail, les apprentis, les assistants et les congés (ce domaine a été presque complètement transféré, à l'exclusion des soins spéciaux et assurances aux personnes) ;

- les matières premières en sous-sol, la radio et l'aérien (programme complètement transféré sauf l'aérien).

## **3) Domaines non encore transférés (restant des affaires communes)**

- la police ;

- l'aviation.

Les autorités féroïennes, en plus de la compétence législative et administrative sur les domaines transférés, en assument également les coûts, ce qui n'est pas le cas pour les domaines restant sous compétence gouvernementale, et en détiennent les actifs. Aucune subvention étatique n'est donc possible à leur propos. Pour les domaines repris en partie, par exemple le domaine de la santé, les Féroé reçoivent une subvention publique tout en assumant la responsabilité financière de ces domaines.

Dans le cas d'un domaine dans lequel les Féroé ont repris la compétence législative et administrative, sans pour autant être concerné par un transfert au sens de la loi de 2005, le gouvernement local et le gouvernement national ont tout loisir pour se mettre d'accord sur le montant d'une subvention générale étatique.

En matière de politique étrangère, si celle-ci relève par essence de la compétence du Royaume du Danemark, habilité à contracter des obligations de droit international et responsable de la conduite de la politique étrangère, la loi de 2005 relative à la conclusion d'accords internationaux a ouvert la possibilité aux autorités féroïennes de négocier et de conclure des accords, autant avec des États étrangers qu'avec des organisations internationales, au nom du Danemark, pour les questions qui concernent pleinement les affaires particulières transférées aux îles Féroé. Ces dispositions ne limitent pas pour autant les compétences du gouvernement national en matière de politique étrangère.

Cette possibilité ne s'applique ni aux accords internationaux qui concernent la politique de défense et de sécurité, ni à ceux qui trouvent application au Danemark ou qui sont négociés au sein d'une organisation internationale dont le Danemark est membre.

La loi de 2005 précitée ouvre également la possibilité aux îles Féroé de demander leur adhésion à une organisation internationale si celle-ci ouvre l'accès aux entités autres que des États ou associations d'États, pour autant que ceci soit compatible avec le statut constitutionnel des îles. Sur demande, le gouvernement national peut décider de soumettre ou soutenir une telle candidature.

Des représentants du gouvernement des îles Féroé peuvent être nommés auprès des représentations diplomatiques du Danemark afin de défendre les intérêts des îles, notamment dans les domaines transférés.

S'agissant des accords de droit international conclus par le Danemark, le gouvernement danois et les autorités des îles Féroé ont signé une déclaration de principe en 2005 (déclaration de Fámjin)<sup>1</sup> sur la participation des îles Féroé à la politique étrangère et de sécurité, afin de renforcer leur coopération en ce domaine. Aux termes de cette déclaration, il est naturel que les îles Féroé soient impliquées et consultées dans la gestion des questions de politique étrangère et de sécurité ayant une signification pour elles. La gestion de ces questions se fait sur un principe d'égalité entre le Danemark et les Féroé, de sorte qu'on parle de co-inclusion et de co-influence. Le gouvernement des Féroé participe aux négociations internationales avec le gouvernement national sur les questions qui les concernent directement. Lorsque ces questions et ces négociations aboutissent à des accords contraignants du point de vue du droit international, le gouvernement des Féroé est légitime à les cosigner à côté du gouvernement danois, sous réserve que le droit international l'autorise. Enfin, le gouvernement danois soutiendra toute demande des îles Féroé visant à obtenir la qualité de membre associé dans des organisations internationales, lorsque cela est compatible avec les règles de l'organisation et pour les domaines ayant été transférés.

S'agissant de la coopération législative et administrative, les projets de loi qui concernent ou pourraient entrer en vigueur aux îles Féroé doivent être transmis pour avis aux autorités féroïennes préalablement à leur dépôt au Parlement danois. Celui-ci ne pourra intervenir qu'après réception de l'avis des autorités féroïennes. Une procédure analogue de consultation préalable pour avis est également prévue pour les règlements administratifs qui concernent les Féroé.

Aux termes de la loi du 10 août 2016 sur la publication des lois, des décrets et des règlements dans les îles Féroé<sup>2</sup>, ces textes doivent être spécifiquement publiés sur les îles pour pouvoir y être applicables. La publication au Journal Officiel danois est donc complétée par une publication additionnelle au Journal Officiel des Féroé.

---

<sup>1</sup> <http://www.stm.dk/ p 5621.html>

<sup>2</sup> <https://logir.fo/Bekendtgorelse/1097-af-10-08-2016-af-lov-om-kundgorelse-af-love-anordninger-og-bekendtgorelser-pa-Faeroerne>

Enfin, la loi de 1948 reconnaît le féroïen comme étant la langue officielle des îles Féroé, tout en précisant que le danois doit être soigneusement enseigné. Les deux langues peuvent être utilisées dans les affaires publiques.

S'agissant des relations avec l'Union européenne, il convient de relever que les îles Féroé n'en font pas partie, puisqu'elles ont été expressément exclues du champ d'application des traités lors de l'adhésion du Danemark<sup>1</sup>. Elles ne font pas non plus partie de l'espace Schengen. Le protocole n°2 annexé au traité d'adhésion précise que les citoyens danois résidant dans les îles Féroé ne sont pas citoyens de l'Union européenne.

b) *Au Groenland, une autonomisation croissante depuis 1979*

i- L'évolution historique des relations avec le Danemark<sup>2</sup>

Le Groenland, colonie danoise depuis 1721, a d'abord été administré sans participation d'organismes locaux. Au milieu du 18<sup>e</sup> siècle, des conseils locaux ont commencé à être créés, qui ont cessé de fonctionner vers la fin du même siècle. En 1911, une nouvelle forme de participation locale a vu le jour, par la création de conseils communaux et de deux conseils régionaux, l'un situé au nord de la partie ouest du Groenland, l'autre situé au sud. Puis des conseils pour l'emploi ont été créés en 1925. En 1951, tous ces conseils ont été remplacés par des conseils municipaux et un seul conseil régional, qui avait principalement des fonctions consultatives auprès du gouvernement danois ainsi qu'une responsabilité assez limitée pour les questions sociales touchant le Groenland et des compétences en matière de protection des mammifères marins et terrestres ou de conservation de la nature.

Le Groenland est devenu une province danoise en 1953 : par une décision du 9 septembre 1952 entre le Royaume du Danemark et le conseil régional du Groenland, il a été décidé que le Groenland ferait désormais partie du Danemark et serait représenté au Parlement. Petit à petit, des transferts de tâches de l'État aux municipalités ont été mis en place entre le Danemark et le Groenland. En 1975, une commission paritaire entre représentants du Groenland et représentants du Danemark, sous la présidence d'un expert, avait eu pour mission de formuler des propositions pour la mise en place d'un système d'autonomie au Groenland tout en restant dans le cadre du Royaume.

Le Parlement danois a finalement adopté en novembre 1978 la loi sur le gouvernement local autonome, permettant un transfert de compétences aux autorités groenlandaises. Un référendum organisé en janvier 1979 devait valider l'entrée en vigueur de la loi : 73,1 % des 63,3 % d'électeurs ayant participé au référendum ont voté pour le régime de gouvernement local. La loi est finalement entrée en vigueur en mai 1979 et a permis aux autorités

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1972:073:FULL&from=FR>

<sup>2</sup> <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Selvstyre/Gr%C3%B8nlandsk-Dansk%20Selvstyrekommissionens%20bet%C3%A6nkning.pdf>

groenlandaises d'obtenir la compétence législative et administrative dans certaines matières. Une assemblée élue, le *Landstinget*, possède la compétence législative tandis que le gouvernement local, le *Landsstyret*, exerce la compétence exécutive. La loi précitée a permis aux autorités groenlandaises de bénéficier du transfert des domaines suivants, tels que le régime de gouvernance du Groenland, la fiscalité, l'église d'État et les autres communautés religieuses, la pêche sur le territoire, la chasse, l'agriculture et l'élevage, la protection des espaces naturels, l'aménagement du territoire, la législation en matière d'industrie et de concurrence, le secteur social, les conditions de travail (à l'exception du domaine de l'environnement professionnel), l'enseignement et la culture, la formation professionnelle, le secteur des entreprises et du commerce, le secteur de la santé, le logement, l'approvisionnement en biens, le transport intérieur de passagers et de marchandises, et l'environnement.

Vingt ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le gouvernement local, une nouvelle commission relative à l'autonomie gouvernementale (*selvstyre*) du Groenland a été mise en place par les autorités groenlandaises. Celle-ci a rendu son rapport en 2003 et, lors de la présentation de celui-ci au *Lagtinget* par le *Landsstyret*, il a été proposé et acté de former une nouvelle commission paritaire entre le Danemark et le Groenland. Le gouvernement danois a répondu favorablement à cette demande. Le rapport de la nouvelle commission, publié en 2008, a ainsi servi de base à la loi du 21 juin 2009 sur l'autonomie du Groenland<sup>1</sup>, régime qui succède ainsi à celui du gouvernement local. Au préalable, un référendum indicatif organisé en novembre 2008 avait résulté en 75,5 % des suffrages exprimés en faveur de l'autonomie gouvernementale.

#### ii- Le régime de *selvstyre* de 2009

Aujourd'hui, la position constitutionnelle du Groenland au sein du Danemark est donc définie, d'une part, par la Constitution danoise, d'autre part, par la loi du 12 juin 2009 précitée. À ce socle s'ajoutent divers textes, comme les lignes directrices du 2 juillet 2012 sur le traitement ministériel des affaires qui concernent le Groenland.

Le préambule de la loi sur l'autonomie gouvernementale reconnaît que le peuple groenlandais est un peuple conformément au droit international et qu'il possède un droit à l'autodétermination.

Le Groenland possède un gouvernement (*Naalakkersuisut* ou *Landsstyret*) ainsi qu'une assemblée législative (*Inatsisartut* ou *Landstinget*) élue par le peuple. La loi de 2009 ne contient pas de règles détaillées concernant ces organes, laissant ainsi aux autorités concernées le soin de fixer des dispositions en la matière.

---

<sup>1</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125052>

La loi de 2009 reconnaît le groenlandais comme langue officielle du Groenland. Le danois peut toutefois être utilisé dans les affaires publiques. Contrairement à la loi des Féroé, aucune disposition concernant l'enseignement du danois n'est incluse dans la loi sur l'autonomie gouvernementale. Le site officiel de la Première ministre du Danemark précise toutefois que « *la question de l'enseignement du danois n'est pas réglementée par la loi sur l'autonomie gouvernementale, mais il est prévu que le gouvernement autonome garantisse un enseignement en danois et dans d'autres langues pertinentes qui permettront aux jeunes groenlandais de poursuivre leurs études au Danemark et dans d'autres pays* »<sup>1</sup>.

L'objectif de la mise en place du régime d'autonomie était de permettre un transfert de compétences accru aux autorités du Groenland. La loi de 1979 avait permis aux autorités groenlandaises d'exercer le pouvoir législatif et exécutif sur une partie des domaines affectant les habitants du Groenland, la loi de 2009 a permis aux autorités d'assumer de nouvelles responsabilités. Elles ont ainsi repris des domaines listés en annexe de la loi, soit qu'ils étaient automatiquement transférables (liste I), soit que leur transfert a nécessité ou nécessite une négociation préalable entre les autorités groenlandaises et gouvernementales (liste II).

### **Transfert de compétences au profit du Groenland**

Les domaines concernés sont :

#### **a) Liste I (transfert automatique)**

- les assurances contre les accidents du travail ;
- les domaines non encore transférés dans le secteur de la santé ;
- le secteur de la circulation ;
- le droit des biens ;
- le domaine de la plongée.

#### **b) Liste II (transfert après négociation)**

- le secteur pénitentiaire ;
- les passeports ;
- la police et le ministère public, ainsi que les parties du système du droit pénal qui leur sont liés ;
- le système judiciaire, y compris la construction de tribunaux ;
- le droit pénal ;
- le domaine des étrangers et le contrôle aux frontières ;
- le droit des personnes ;
- le droit de la famille ;

---

<sup>1</sup> [http://www.stm.dk/\\_a\\_2566.html](http://www.stm.dk/_a_2566.html)

- le droit de la succession ;
- l'exercice de la profession d'avocat ;
- le secteur des armes ;
- les services de sécurité et de secours en mer par radio ;
- le domaine des communications radio ;
- le secteur du droit des sociétés, de la comptabilité et des experts-comptables ;
- le secteur des produits alimentaires et vétérinaires ;
- le secteur aérien ;
- le droit de la propriété intellectuelle ;
- le droit d'auteur ;
- les épaves, les biens contenus dans les épaves et la dégradation des profondeurs ;
- la sécurité en mer ;
- l'enregistrement des bateaux et le secteur du droit maritime ;
- la cartographie ;
- la délimitation des eaux, l'éclairage des phares et le secteur de l'aide à la navigation ;
- l'environnement maritime ;
- la régulation et la surveillance financières ;
- le secteur des matières premières ;
- l'environnement du travail ;
- la météorologie.

Tout comme pour les îles Féroé, certains domaines ne peuvent pas être transférés. Il s'agit de la constitution de l'État, la citoyenneté, la Cour suprême, la politique étrangère, de défense et de sécurité, la monnaie et la politique monétaire.

Les domaines qui n'ont pas été transférés aux autorités du Groenland relèvent de l'État danois.

Le transfert d'un domaine implique, outre la compétence législative et administrative en la matière, la prise en charge financière du domaine en question. Pour autant, le Groenland bénéficie d'une subvention annuelle octroyée par l'État danois d'un montant de 3,4 milliards de couronnes danoises par an (environ 450 millions d'euros, niveau des prix et salaires de 2009) revu annuellement en fonction de la variation de l'index des prix et des salaires. Cette subvention décroît et a vocation à s'épuiser au fur et à mesure que le Groenland bénéficie de la manne minière. Ce montant est amputé

d'une partie de la somme touchée au titre de l'exploitation des matières premières par le Groenland ; la déduction s'élève alors à la moitié des revenus perçus au-delà de 75 millions de couronnes. Lorsque la subvention étatique sera de zéro couronne du fait de la déduction des revenus perçus au titre de l'exploitation des matières premières, elle deviendra caduque pour l'avenir. Des négociations devront alors être engagées entre les deux gouvernements sur les futures relations économiques.

Le transfert du domaine des matières premières au 1<sup>er</sup> janvier 2010 a donc donné lieu à un transfert des revenus perçus au titre de ces matières premières, qui reviennent aux autorités groenlandaises. La société NunaOil A/S, jusque-là détenue en commun par les autorités danoises et groenlandaises, est passée sous gouvernance groenlandaise après que l'État danois lui a transféré ses parts contre paiement de 27 millions de couronnes (environ 3,61 millions d'euros). Toutefois, tant que la subvention danoise ne devient pas caduque, l'État danois continue de nommer un membre du conseil d'administration.

S'agissant du domaine de la politique étrangère, un régime de procuration similaire à celui mis en place aux Féroé existe au Groenland et est intégré dans la loi sur l'autonomie gouvernementale du Groenland. Les autorités groenlandaises ont ainsi la possibilité de négocier et de conclure des accords, autant avec des États étrangers qu'avec des organisations internationales, au nom du Danemark, pour les questions qui concernent pleinement les affaires particulières transférées au Groenland. Ces dispositions ne limitent pas pour autant les compétences du gouvernement national en matière de politique étrangère et ne comprennent pas les accords qui affectent la politique de défense et de sécurité, ni ceux qui doivent s'appliquer au Danemark ou qui sont négociés au sein d'une organisation intergouvernementale dont le Royaume de Danemark est membre. Cette délégation de compétences ouvre également la possibilité au Groenland de demander son adhésion à une organisation internationale si celle-ci ouvre l'accès aux entités autres que des États ou associations d'États, pour autant que ceci soit compatible avec le statut constitutionnel de l'île. Sur demande, le gouvernement national peut décider de soumettre ou soutenir une telle candidature.

Dans le cas des accords internationaux conclus par le gouvernement danois, qui ne relèvent pas du régime précédent mais qui revêtent une importance particulière pour le Groenland, le gouvernement groenlandais doit être informé de l'initiative avant le début des négociations et l'accord doit lui être soumis pour avis.

En matière de coopération législative et administrative, tout projet de loi ayant vocation à s'appliquer au Groenland doit être transmis pour avis aux autorités groenlandaises avant son dépôt au Parlement. Le gouvernement danois doit également attendre l'avis des autorités groenlandaises pour tout texte contenant des dispositions applicables

uniquement au Groenland ou revêtant une importance particulière pour le Groenland. S'agissant de la publication des textes adoptés au Journal officiel, une procédure similaire est requise au Groenland : les textes adoptés par le *Folketing* doivent donc être publiés dans le Journal officiel groenlandais pour être applicables.

Une particularité de la loi sur l'autonomie gouvernementale groenlandaise, par rapport à la loi concernant les îles Féroé, est la présence de **dispositions relatives à l'accession à l'indépendance** du Groenland. Le chapitre 8, § 21, dispose ainsi que la décision relative à l'indépendance du Groenland revient au peuple groenlandais. Dans le cas où celui-ci se prononcerait en faveur de l'indépendance, les gouvernements danois et groenlandais devraient engager des négociations pour la mise en œuvre effective de l'accès à l'indépendance. L'accord qui s'ensuivrait devrait être approuvé par l'assemblée groenlandaise (*Inatsisartut*) et par la population groenlandaise *via* un référendum. Cet accord devrait de plus être approuvé par le Parlement danois.

### **Les relations du Groenland avec l'Union européenne**

En tant que province du Danemark, le Groenland a rejoint en 1973 la Communauté européenne suite au référendum d'adhésion du 2 octobre 1972 organisé à l'échelle du Royaume. Pour autant, environ 70 % des votants situés au Groenland se sont prononcés contre.

En 1982, un nouveau référendum a été organisé sur le sujet de l'appartenance du Groenland à l'espace européen : 53 % des votants se sont prononcés contre le maintien de l'adhésion. Le gouvernement danois a alors engagé des négociations avec Bruxelles quant aux conditions de sortie du Groenland et du statut qui lui serait octroyé ensuite. À l'issue des négociations, et depuis le 1<sup>er</sup> février 1985, le Groenland est un pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

Les relations du Groenland et de l'Union européenne étaient régies par la décision 2014/137/UE du conseil du 14 mars 2014 sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part<sup>1</sup> jusqu'en 2020. Sur cette période, le soutien de l'Union européenne au Groenland s'est élevé à 217,8 millions d'euros<sup>2</sup>. En juin 2018, la Commission a proposé, dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, de financer au moyen du budget de l'Union tous les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et plus uniquement le Groenland.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0137&from=EN>

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/633156/EPRS\\_ATA\(2019\)633156\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/633156/EPRS_ATA(2019)633156_FR.pdf)

### **3/ Au Portugal, la situation singulière des archipels atlantiques, seules régions autonomes du pays**

#### *a) L'articulation des compétences de l'État et des régions autonomes des Açores et de Madère*

Les outre-mer sont évoqués dans la Constitution portugaise dès son article 6 qui garantit l'autonomie des collectivités locales et les spécificités insulaires tout en préservant l'unité de la République. Son premier alinéa prévoit que « *l'État est unitaire et respecte dans son organisation et son fonctionnement le régime des autonomies insulaires et les principes de subsidiarité, d'autonomie des pouvoirs locaux et de décentralisation démocratique de l'administration publique* » tandis que le second reconnaît les archipels des Açores et de Madère comme des « *régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et de leurs propres organes de gouvernement.* » Ces dispositions sont déclinées et précisées dans le titre VII de la Troisième partie de la Constitution consacré à l'organisation politique des régions autonomes, leurs compétences et leur articulation avec l'État<sup>1</sup>.

Les fondements, les finalités et les limites de l'autonomie régionale consentie aux Açores et à Madère sont exposées clairement. Le régime politique et administratif propre aux deux archipels se fonde sur leurs caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles et dans les aspirations autonomistes historiques des populations insulaires. La compensation des handicaps liés à la position ultrapériphérique<sup>2</sup> des deux archipels et la correction des inégalités dues à l'insularité<sup>3</sup> font partie des tâches incombant à l'État au titre de sa mission fondamentale de promouvoir le développement harmonieux de l'ensemble du territoire national. L'autonomie des régions ultramarines a pour but la participation démocratique des citoyens, le développement économique et social, la promotion et la défense des intérêts régionaux, mais elle doit aussi contribuer au renforcement de l'unité nationale et des liens de solidarité au sein de l'ensemble de la population portugaise. À ce titre, l'autonomie des Açores et de Madère ne saurait faire obstacle à la pleine souveraineté de l'État portugais et ne peut s'exercer que dans le cadre fixé par la Constitution<sup>4</sup>.

L'équilibre entre les pouvoirs des régions ultramarines autonomes et de l'État nécessite une construction juridique complexe, comme dans les États fédéraux ou régionalisés (Espagne, Italie), pour définir clairement les domaines de compétence et la portée des actes des collectivités.

---

<sup>1</sup> Pour un commentaire, cf. Jorge Miranda, « *Estrutura do Estado* », in Alberto de Sá e Mello (coord.), *O Direito em Portugal, Biblioteca Iberoamericana de Derecho*, 2017, pp. 45-61.

<sup>2</sup> Expressément mentionnée comme telle à l'article 9 de la Constitution portugaise.

<sup>3</sup> Formule employée à l'article 229 de la Constitution portugaise.

<sup>4</sup> Art. 225 de la Constitution portugaise.

Les Açores et Madère disposent de pouvoirs législatifs, réglementaires, exécutifs et financiers étendus pour faire valoir les intérêts régionaux, ainsi que de pouvoirs de participation à la définition des politiques de l'État. Elles bénéficient de mécanismes juridictionnels spécifiques devant le Tribunal constitutionnel pour garantir l'intégrité de leurs pouvoirs.

En matière législative, on peut distinguer un domaine de compétence exclusive de l'État exercée par l'Assemblée de la République, un domaine de compétence concurrente entre l'État et chaque région et un domaine attribué à la région par le texte de son statut (*estatuto político-administrativo*) dans le respect de la Constitution.

Ainsi, chaque région est compétente pour légiférer sur les affaires d'intérêt régional dans les matières énumérées dans son statut, dès lors qu'elles ne sont pas réservées aux organes de souveraineté de l'État<sup>1</sup>. Les actes législatifs pris par la région sont dénommés décrets législatifs. Ils peuvent expressément servir à la transposition de directives européennes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 227, al. 1 a) de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Art. 111, al. 4 & 8 de la Constitution portugaise.

**Domaines de compétence législative  
des régions ultramarines portugaises**

Açores Statut de 1980 (2009) <sup>1</sup> Art. 52 à 67	Madère Statut de 1991 (2000) <sup>2</sup> Art. 40
<u>Par grandes rubriques</u>	
- Politique agricole	a) Politique démographique, d'émigration et statut des résidents ;
- Pêche, mer et ressources maritimes	b) Tutelle sur les collectivités locales et leurs délimitations territoriales ;
- Commerce, industrie et énergie, y compris approvisionnement, concurrence et défense du consommateur	c) Direction, coordination et contrôle des services publics et des entreprises nationalisées ou publiques ;
- Tourisme	d) Infrastructures et transports maritimes et aériens, y compris les escales et les tarifs ;
- Infrastructures, transports et communications	e) Administration des ports et aéroports, y compris impôts et taxes portuaires et aéroportuaires ;
- Environnement et aménagement du territoire	f) Pêche et aquiculture ;
- Solidarité et sécurité sociale	g) Agriculture, sylviculture, élevage ;
- Santé	h) Régime juridique et exploitation de la terre, y compris les baux ruraux ;
- Familles et migrations	i) Politique des sols, aménagement du territoire et équilibre écologique ;
- Travail et formation professionnelle	j) Ressources hydriques, minérales et thermales ;
- Éducation et jeunesse	l) Énergie de production locale
- Culture et communication	m) Santé et sécurité sociale ;
- Recherche et innovation technologique	n) Travail, emploi et formation professionnelle ;
	o) Éducation maternelle, primaire, secondaire, supérieure et spéciale ;
	p) Classification, protection et valorisation du patrimoine culturel ;
	q) Musées, bibliothèques et archives ;
	r) Spectacles et divertissements publics ;
	s) Sport ;
	t) Tourisme, hôtellerie ;
	u) Artisanat et folklore ;
	v) Expropriation, pour motif d'utilité publique et réquisition civile ;
	x) Travaux publics et équipement social ;

<sup>1</sup> Lei n° 39/80 du 5 août 1980, modifiée par les lois 9/87 du 26 mars 1987, 61/98 du 27 août 98 et 2/2009 du 12 janvier 2009.

<sup>2</sup> Lei n°13/91 du 5 juin 1991 modifiée par les lois 130/99 du 21 août 1999 et 12/2000 du 21 juin 2000.

<p>- Sport</p> <p>- Sécurité publique et protection civile</p>	<p>z) Logement et urbanisme ;</p> <p>aa) Médias ;</p> <p>bb) Commerce intérieur, extérieur et approvisionnement ;</p> <p>cc) Investissement direct étranger et transfert de technologie ;</p> <p>dd) Mobilisation de l'épargne formée dans la Région en vue du financement des investissements qui y sont réalisés ;</p> <p>ee) Développement industriel ;</p> <p>ff) Adaptation du système fiscal à la réalité économique régionale ;</p> <p>gg) Concession de bénéfices fiscaux ;</p> <p>hh) Articulation du service Régional de Protection Civile avec les entités nationales compétentes ;</p> <p>ii) Statistiques Régionales ;</p> <p>jj) Forêts, parcs et réserves naturelles ;</p> <p>ll) Voies de circulation, trafic et transports terrestres ;</p> <p>mm) Littoral maritime ;</p> <p>nn) Valorisation des ressources humaines et qualité de vie ;</p> <p>oo) Défense de l'environnement et équilibre écologique ;</p> <p>pp) Protection de la nature et des ressources naturelles, ainsi que de la santé publique, animale et végétale ;</p> <p>qq) Organisation de l'administration régionale et de ses services, y compris les services de l'administration centrale ;</p> <p>rr) Maintien de l'ordre public ;</p> <p>ss) Coopération et dialogue interrégional ;</p> <p>tt) Construction, installation ou utilisation de bases militaires ;</p> <p>uu) Construction, installation ou utilisation d'infrastructures en vue d'observation, d'étude et de recherche scientifique.</p>
--	---

Il existe une réserve absolue de compétence législative au profit du Parlement national en matière d'élections politiques nationales, d'organisation des référendums, de justice constitutionnelle, de défense nationale, d'état d'urgence et d'état de siège, de nationalité, de partis politiques, de base du système d'éducation, d'élections des assemblées législatives des régions autonomes, d'eaux territoriales, de services de sécurité et de renseignement.<sup>1</sup> Dans ces domaines, aucune délégation du pouvoir législatif n'est possible.

Chaque région peut aussi légiférer dans certains domaines que la Constitution réserve de façon relative et non absolue à l'État. Dans ces domaines, l'Assemblée de la République peut autoriser le gouvernement ou les régions autonomes à prendre des mesures d'ordre législatif. Les Açores et Madère peuvent donc recevoir des délégations législatives ponctuelles sur autorisation préalable expresse de l'Assemblée de la République. La proposition de la loi d'habilitation doit être accompagnée lors de son dépôt de l'avant-projet de décret législatif régional. L'habilitation n'est donc pas générale, ni ne vaut blanc-seing. Elle devient caduque à la fin de la législature nationale ou régionale. De plus, le champ des délégations possibles au profit des régions autonomes est moins étendu qu'au profit du gouvernement. Ainsi, le Parlement national ne peut abandonner aux régions ultramarines l'état et la capacité des personnes, les droits fondamentaux et libertés publiques, le droit pénal et la procédure pénale, les bases de la sécurité sociale et du service national de santé, la politique fiscale, la politique monétaire, les poids et mesures, l'organisation de la justice et du ministère public, le régime des collectivités territoriales et la fiscalité locale, la fonction publique et les biens du domaine public<sup>2</sup>.

Il convient de remarquer que les régions autonomes disposent du droit d'initiative auprès de l'Assemblée de la République sur les sujets d'intérêts régionaux. C'est ce qui leur permet de déposer des propositions de loi d'habilitation. Elles peuvent aussi déposer des propositions de loi de modification de leur statut ou de leur régime électoral.

Les Açores et Madère peuvent néanmoins développer et préciser les principes ou les bases générales des régimes juridiques contenus dans les lois nationales en matière notamment de sécurité sociale, de protection de l'environnement, d'agriculture, d'enseignement et de fonction publique. Dans ce cas les décrets législatifs régionaux doivent viser expressément la loi de base nationale qu'ils viennent préciser. En outre, elles exercent un pouvoir réglementaire général pour l'application des lois régionales, ainsi que pour les lois nationales qui n'ont pas réservé expressément à l'État la définition de leurs mesures d'application<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 164 de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Art. 227, al. 1 b), al. 2 & al.3, et art. 165, al. 1 de la Constitution portugaise.

<sup>3</sup> Art. 227, al. 1 c) & d) de la Constitution portugaise.

Pour éviter les lacunes juridiques, la Constitution prévoit qu'à défaut de législation régionale propre, c'est la législation nationale qui s'applique dans les régions autonomes. Autrement dit, tant que les Açores et Madère n'exercent pas leur compétence législative sur un sujet, le droit commun demeure en vigueur<sup>1</sup>.

Disposant d'un pouvoir exécutif propre, les régions autonomes ont pleine compétence pour :

- administrer leur patrimoine et conclure des contrats ;
- créer, modifier et supprimer des collectivités territoriales dans leur périmètre ;
- exercer un pouvoir de tutelle sur ces collectivités ;
- superviser les services publics et les entreprises publics exerçant exclusivement ou principalement leurs activités dans leur ressort ;
- approuver le plan de développement économique et social, le budget régional et les comptes de la région ;
- définir le régime de certaines contraventions mineures.

L'autonomie financière est particulièrement marquée puisque sont reconnus aux Açores et à Madère un pouvoir fiscal propre et une faculté d'adaptation du système fiscal national. En outre, dans les termes précisés par les statuts et les lois de finances des régions autonomes, elles disposent des recettes fiscales qui y sont perçues ou générées, ainsi que d'une participation aux recettes fiscales de l'État dans le respect de la solidarité nationale, et des autres recettes qui leur seraient affectées.

La conjugaison coordonnée des actions régionales et étatiques est prévue par la Constitution portugaise qui garantit des pouvoirs particuliers de participation des Açores et de Madère à la mise en œuvre des politiques publiques nationales. Elles participent à la définition et à l'exécution des politiques fiscales, monétaires, financières et de change, de façon à assurer le contrôle régional des moyens de paiement en circulation et le financement des investissements nécessaires à leur développement économique et social. Elles participent à la définition de la politique maritime en matière d'eaux territoriales, de zone économique exclusive et des fonds marins contigus.

Enfin, leur participation sur les plans international et européen fait l'objet d'un soin particulier puisque les Açores et Madère :

- participent à la négociation des traités et accords internationaux qui les concernent, ainsi qu'aux bénéfices qui en découlent ;

---

<sup>1</sup> Art. 228, al. 2, de la Constitution portugaise.

- établissent des coopérations avec d'autres entités régionales étrangères et participent à des organisations qui ont pour objet de promouvoir le dialogue et la coopération interrégionaux, dans le respect des orientations de la politique étrangère de l'État ;

- interviennent de leur propre initiative ou à la demande de l'État sur la définition des positions du Portugal dans le cadre européen ;

- participent à la construction européenne, notamment en étant représentées dans les diverses délégations impliquées dans le processus décisionnel, et transposent les actes juridiques de l'Union dans les domaines qui les concernent.

La doctrine constitutionnelle met en avant certains traits saillants et distinctifs de l'autonomie des régions ultramarines portugaises comme l'approbation des statuts par une loi ordinaire, la consécration constitutionnelle de pouvoirs en matière de relations internationales et l'attribution aux régions ultramarines des recettes fiscales qui y sont perçues.

Pour protéger leurs compétences propres d'empiètements positifs ou d'inactions préjudiciables, les régions ultramarines disposent de voies de recours devant le Tribunal constitutionnel portugais. Ainsi, l'assemblée législative régionale, le président de l'assemblée, le chef du gouvernement régional ou un dixième des députés à l'assemblée régionale peuvent demander au Tribunal constitutionnel de déclarer inconstitutionnelle toute norme nationale violant les droits des régions consacrés dans la Constitution. Les présidents des assemblées régionales peuvent également demander au Tribunal de constater une violation des mêmes droits due à l'omission des mesures législatives nécessaires pour rendre effectives les normes constitutionnelles relatives aux régions autonomes<sup>1</sup>.

*b) L'organisation des organes de gouvernement régionaux*

Les régions autonomes des Açores et de Madère se gouvernent par l'intermédiaire de deux organes : l'assemblée législative régionale et le gouvernement régional.

Les députés régionaux sont élus au suffrage universel direct à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans. Le gouvernement régional est responsable devant elle. L'exercice des compétences attribuées par la Constitution ou la loi statutaire à la région autonome revient à l'assemblée législative régionale. C'est elle également qui peut présenter une proposition de référendum régional, que le Président de la République portugaise peut soumettre à la population locale pour qu'elle se prononce sur des sujets d'intérêt régional. L'assemblée régionale peut être dissoute par le Président de la République après avoir entendu les partis politiques représentés en son sein et le conseil d'État<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 281 & 283 de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Art. 231, 232 & 234 de la Constitution portugaise.

Dans chaque région ultramarine est nommé par le Président de la République portugaise un commissaire de la République représentant l'État<sup>1</sup>. Le chef du gouvernement régional est formellement nommé par le commissaire de la République en fonction du résultat des élections. Il convient de relever la prohibition stricte des partis régionalistes<sup>2</sup>. Les autres membres du gouvernement régional sont nommés par le représentant de l'État sur proposition du chef de l'exécutif régional.

Les représentants de la République portugaise dans les régions ultramarines exercent un contrôle des décrets législatifs adoptés par l'assemblée régionale et des actes réglementaires du gouvernement régional. Son contreseing est nécessaire à la promulgation des actes. Il peut refuser de confirmer l'acte et exercer un droit de veto. Le veto sur un décret législatif conduit à une nouvelle délibération de l'assemblée régionale qui doit confirmer son vote à la majorité de ses membres en fonction pour lever le veto de l'État. Pour contrecarrer l'opposition du représentant de l'État à l'un de ses actes réglementaires, le gouvernement régional doit le transformer en proposition de décret législatif, le déposer devant l'assemblée régionale et le faire adopter.

Est reconnu au commissaire de la République représentant l'État dans la région, aux assemblées régionales, au président de l'assemblée, à un dixième des députés à l'assemblée régionale et au chef du gouvernement régional le pouvoir de saisir le Tribunal constitutionnel de tout acte des régions. Le tribunal exerce un contrôle de constitutionnalité et de légalité abstrait. De même qu'une violation de la Constitution, une violation du statut d'autonomie, qui a la valeur en droit public portugais de *lei com valor reforçado*, entraîne l'annulation de l'acte.

#### **4/ En Espagne, l'approfondissement de l'autonomie des Canaries après la réforme statutaire de 2018**

##### *a) Le cadre constitutionnel et les axes de la réforme de 2018*

À la différence du Portugal, l'Espagne a mené à bien sa régionalisation en communautés autonomes. L'archipel des Canaries, région ultrapériphérique, constitue une communauté autonome<sup>3</sup> parmi les autres.

---

<sup>1</sup> Il appartient également au Président de la République de mettre fin à ses fonctions. En cas de vacance ou d'empêchement, le représentant de l'État est remplacé par le président de l'Assemblée législative régionale. Cf. Art. 230 de la Constitution portugaise.

<sup>2</sup> Il s'agit d'une interdiction générale posée à l'art. 51, al. 4 de la Constitution portugaise : « Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional. » Il n'en reste pas moins qu'avec l'échec de la régionalisation, cela ne s'applique directement qu'aux élections à Açores et à Madère. C'est une différence majeure avec le cas espagnol.

<sup>3</sup> Pour une présentation générale de la répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes en Espagne, on renvoie à l'étude de législation comparée n° 286 (décembre 2018)

Certes, les Canaries disposent à ce titre de compétences législatives propres, elles peuvent préciser certaines législations nationales en fonction de leurs caractéristiques particulières et elles exercent également des compétences d'exécution. Cependant, quoique leur degré d'autonomie soit important, les communautés forales du Pays basque et de Navarre, qui disposent notamment de compétences financières et fiscales exceptionnelles, et d'autres régions à forte identité comme la Catalogne, la Galice ou l'Andalousie souffrent parfaitement la comparaison. Les Baléares, qui forment elles aussi une communauté autonome, bénéficient d'un degré d'autonomie analogue sans être une RUP de l'Union européenne<sup>1</sup>.

La Constitution espagnole reconnaît le fait insulaire et non le caractère ultramarin ou ultrapériphérique de certains territoires. Aux termes de l'article 138 du texte, il revient à l'État de garantir la réalisation effective du principe de solidarité nationale, en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et équitable entre les différentes parties du territoire national, en tenant compte en particulier du fait insulaire. En outre, et cela vise uniquement les archipels des Baléares et des Canaries, les îles sont reconnues comme des niveaux à part entière de collectivités territoriales qui disposent de la libre administration sous l'égide de conseils insulaires ou *cabildos*<sup>2</sup>. Les îles disposant d'un conseil sont aussi reconnues comme circonscriptions électorales pour l'élection des Sénateurs des Baléares et des Canaries<sup>3</sup>. On relèvera toutefois une mention particulière des Canaries dans la troisième disposition additionnelle de la Constitution qui requiert une information préalable de la communauté autonome avant toute modification du régime économique et fiscal de l'archipel.

Il ne revient pas à la Constitution espagnole mais aux Statuts de la communauté autonome de fixer le degré d'autonomie et l'organisation territoriale interne. Les premiers Statuts des Canaries ont été adoptés par loi organique en 1982<sup>4</sup>. La réforme approuvée en 2018 a profondément remanié le texte qui est passé de 65 articles à 202 articles sans compter les dispositions additionnelles et transitoires<sup>5</sup>. Ce mouvement d'amplification, commun à la réécriture de nombreux statuts d'autonomie à partir de 2006, est pour partie en trompe-l'œil et ne correspond pas réellement à un accroissement des compétences ou à une réorganisation profonde des pouvoirs publics locaux mais plutôt à l'accumulation de précisions, d'explicitations et de déclarations, à la portée normative parfois incertaine.

---

<http://www.senat.fr/lc/lc286/lc2862.html#toc59> On rappelle que les compétences propres peuvent varier d'une communauté autonome à l'autre en fonction des dispositions des Statuts d'autonomie.

<sup>1</sup> Comme le rappelait déjà l'étude de législation comparée sur le statut des îles européennes n° 73 d'avril 2000 [http://www.senat.fr/lc/lc73/lc73\\_mono.html#toc12](http://www.senat.fr/lc/lc73/lc73_mono.html#toc12)

<sup>2</sup> Art. 141, al. 4, Constitution espagnole.

<sup>3</sup> Art. 69, al. 3, Constitution espagnole.

<sup>4</sup> Ley orgánica 10/1982 de estatuto de autonomía de Canarias du 10 août 1982.

<sup>5</sup> Ley orgánica 1/2018 de reforma del estatuto de autonomía de Canarias du 5 novembre 2018.

La réforme statutaire de 2018 a visé la refonte du texte fondamental pour :

- lui donner une forme quasi-constitutionnelle à défaut de pouvoir en modifier la position dans la hiérarchie des normes ;
- reconnaître l'ultrapériphéricité du territoire et en tirer les conséquences ;
- détailler le plus possible le catalogue des compétences à défaut d'en modifier le périmètre<sup>1</sup> ;
- réaffirmer les particularités de l'organisation territoriale interne et modifier légèrement le régime électoral.

*b) L'aspiration constitutionnelle d'un archipel atlantique et européen*

Dans les formules employées comme dans les matières traitées, les Statuts des Canaries de 2018 se présentent comme un texte quasi-constitutionnel bien qu'ils n'aient que le rang d'une loi organique.

Dès 1982 étaient reconnus l'identité singulière et le droit au gouvernement autonome du peuple canarien, de même qu'un drapeau et une devise propres. La « condition politique de canarien » était déjà reconnue pour tous les Espagnols résidant dans l'archipel tandis que les Canariens d'origine habitant à l'extérieur pouvaient demander la reconnaissance de leur identité et le droit de participer à la vie culturelle et sociale des îles.

Le texte de 2018 conserve ces principes et les prolonge en considérant que les pouvoirs de la communauté autonome émanent simultanément de la constitution espagnole et du peuple canarien. Surtout, il dresse une longue liste des droits du citoyen canarien que les pouvoirs publics canariens doivent respecter. Les droits fondamentaux et les libertés publiques classiques ne sont traités que par renvoi général à la Constitution espagnole et à la Convention européenne des droits de l'homme. Il est plutôt longuement insisté sur les droits de troisième génération : droit des familles de tout type à une protection sociale et économique, droit à la conciliation de la vie privée et professionnelle, droit des mineurs au développement de leur

---

<sup>1</sup> Les compétences n'en demeurent pas moins très larges et couvrent de nombreux domaines. On mentionnera les domaines à titre exclusif : organisation interne, participation politique, chambres et collèges professionnels, académies des arts et des sciences, associations et fondations, notaires, planification économique, organisation des caisses de crédit, économie sociale et solidaires, concurrence, commerce, protection du consommateur, régulation des activités industrielles (sécurité, santé, organisation des secteurs et des procédés), artisanat, propriété intellectuelle, jeux, tourisme, agriculture, pêche, appellations d'origine et marques de qualité, recherche et innovation, activités artistiques et culturelles, patrimoine, sport, services et établissements de santé, services sociaux, logement, égalité entre les hommes et les femmes, jeunesse, volontariat, espaces naturels protégés, météorologie, aménagement du territoire, urbanisme, travaux publics, transports, ports, aéroports, production et distribution d'énergie.

personnalité, droit des jeunes à l'émancipation, droit des personnes âgées ou handicapées à une vie digne, protection intégrale contre la violence machiste, respect de l'identité de genre, information médicale des patients, droit au logement et protection contre la spéculation, revenu de citoyenneté, protection du consommateur, droit à un environnement sain, durable et sans pollution, droit d'accès à la culture et au développement de ses capacités créatives individuelles et collectives, accès aux nouvelles technologies de la société de l'information, protection des données personnelles, participation politique et initiative populaire, droit à une bonne administration, protection des animaux en tant qu'êtres sensibles. La mémoire historique comme patrimoine commun des canariens est entretenue et diffusée par les pouvoirs publics qui doivent procéder à la réhabilitation de toutes les personnes persécutées en conséquence de leur défense de l'identité culturelle des Canaries et de la démocratie.

Toutefois, conformément à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol, les statuts d'autonomie sont incapables par eux-mêmes de doter les citoyens de nouveaux droits subjectifs car ils ne sont pas l'expression d'un pouvoir souverain comme la Constitution mais seulement d'un pouvoir dérivé dépendant de la Constitution<sup>1</sup>. Il s'agit donc davantage de déclarations d'intention et d'objectifs fixés aux pouvoirs locaux. Toute tentative d'assimiler matériellement ou formellement les statuts d'autonomie à un texte constitutionnel échoue.

Outre l'incursion dans la matière des droits fondamentaux, on peut relever un autre élément tendant à accréditer le désir de constitutionnalisation des statuts d'autonomie. En effet, la réforme de 2018 consolide le parallélisme entre instances nationales et régionales en reproduisant au niveau régional des instruments législatifs au profit du gouvernement espagnol avec l'autorisation préalable ou la validation postérieure du Parlement espagnol :

- l'habilitation législative donnée par le Parlement des Canaries au gouvernement canarien pour intervenir dans le domaine de la loi régionale (transposition du *Real Decreto Legislativo*) ;

- le décret-loi adopté en cas d'urgence par le gouvernement canarien sous réserve d'une validation ultérieure par le Parlement canarien pour devenir pérenne (transposition du *Real Decreto Ley*)<sup>2</sup>.

En tentant de remanier leurs Statuts pour leur conférer une valeur symbolique quasi-constitutionnelle, les Canaries ont en fait suivi un mouvement assez commun dans les régions espagnoles dotées d'une forte identité culturelle et historique. Ce n'était donc pas une approche susceptible par elle-même de mettre en lumière la singularité canarienne. En revanche,

---

<sup>1</sup> STC 247/2007 et 249/2007 des 12 et 13 décembre 2007.

<sup>2</sup> Art. 45 & 46, *Ley orgánica* 1/2018.

avec la réforme statutaire de 2018, le positionnement géographique et la reconnaissance juridique comme RUP sont utilisés comme marqueurs qui distinguent les Canaries de toutes les autres communautés autonomes, y compris des Baléares.

Définies dès l'article premier des Statuts comme « archipel atlantique », les Canaries reconnaissent la vocation atlantique de leur économie. Les pouvoirs publics européens, nationaux et locaux, dans leurs domaines de compétences respectifs, tiennent compte de l'éloignement, de l'insularité, et de la condition ultrapériphérique des Canaries pour adapter les politiques publiques en fixant si nécessaire des conditions spécifiques d'application des lois, règlements et décisions budgétaires. En particulier, une telle adaptation est prévue explicitement en matière de transports et télécommunications, ports, aéroports, immigration, marché intérieur, énergie, environnement, fiscalité, commerce extérieur, avec une mention spéciale de l'approvisionnement en matières premières et biens de consommation essentiels et de la coopération avec les pays voisins<sup>1</sup>. Ce principe directeur est réitéré pour demander à l'État de prendre en compte les singularités nées de l'ultrapériphéricité lorsqu'il définit la réglementation dans l'exercice de ses compétences tant exclusives que partagées<sup>2</sup>. En outre, les pouvoirs publics canariens invitent l'État et l'Union européenne à prendre les mesures économiques et sociales de nature à compenser l'ultrapériphéricité et l'insularité, qui justifient également une politique fiscale différenciée et des impôts indirects spécifiques<sup>3</sup>.

Le double caractère de RUP et d'archipel à vocation atlantique justifie les compétences particulières des Canaries en matière de commerce extérieur avec l'Afrique et les pays d'Amérique latine liés historiquement aux Canaries : développement de programmes de formation commerciale, stimulation de la constitution de sociétés d'exportation, soutien à la participation à des foires internationales ou aux voyages de promotion commerciale, conseil en relations commerciales, formulation de toute proposition pour l'élaboration de mesures affectant les relations commerciales des Canaries avec des pays étrangers<sup>4</sup>.

L'action extérieure des Canaries est aussi dictée par sa double appartenance au monde atlantique et à l'Union européenne. Le gouvernement des Canaries veille à faciliter la coopération avec les pays où sont installés des descendants de Canariens comme l'Uruguay ou la République dominicaine, avec les pays de son voisinage comme le Maroc et avec les autres régions ultrapériphériques de l'Union. Les Canaries sont informées par l'État espagnol des négociations d'accords internationaux pertinents et peuvent exprimer leur avis. Elles peuvent demander à l'État la

---

<sup>1</sup> Art. 3, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>2</sup> Art. 101, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>3</sup> Art. 165 al. 2 et 166 al. 2, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>4</sup> Art. 127, *Ley orgánica 1/2018*.

conclusion d'accords internationaux dans les matières d'intérêt régional, en particulier avec les pays du voisinage et les pays où sont installés des descendants de Canariens. Enfin, elles siègent dans les organisations internationales qui admettent la présence de régions européennes ou d'entités politiques non étatiques<sup>1</sup>.

*c) Une organisation territoriale interne assise sur les îles*

Les trois organes exerçant les pouvoirs et compétences des Canaries sont le Parlement, la présidence et le gouvernement.

Le titulaire de la présidence des Canaries est élu par le Parlement des Canaries parmi ses membres<sup>2</sup>. Il désigne et révoque librement un vice-président et les membres restants du gouvernement. À titre de particularité illustrant les rivalités locales, on notera que le siège de la présidence alterne à chaque mandature entre Santa Cruz de Tenerife et Las Palmas de Gran Canaria, le vice-président résidant alors dans l'autre ville.<sup>3</sup>

Le Parlement des Canaries est composé de députés élus pour quatre années au suffrage universel direct. Leur nombre ne peut être ni supérieur à 65 ni inférieur à 50<sup>4</sup>. Le régime électoral a été modifié pour les élections autonomiques de 2019 pour prévoir deux types de circonscriptions : des circonscriptions insulaires pour 61 sièges, dont 15 pour Tenerife et 15 pour Gran Canaria, et une circonscription régionale commune pour 9 sièges. Le mode de scrutin reste la proportionnelle mais chaque électeur dispose de deux voix : l'une dans une circonscription insulaire et l'autre dans la circonscription régionale. En outre, le seuil d'entrée au Parlement a été abaissé : 15 % dans une circonscription insulaire ou 4 % dans la circonscription régionale<sup>5</sup>.

Le Parlement canarien dispose de prérogatives analogues à celles des autres assemblées des communautés autonomes. Outre l'exercice du pouvoir législatif régional et le contrôle de l'action du gouvernement régional, il désigne les sénateurs représentant le territoire au Sénat espagnol sur une base proportionnelle.

Le gouvernement canarien composé du président et des membres que celui-ci désigne est solidairement responsable devant le Parlement régional. Il peut demander un vote de confiance sur un point particulier de son programme ou à l'occasion d'une déclaration de politique générale. Une motion de censure peut être déposée contre le gouvernement régional par

---

<sup>1</sup> Art. 195 & 198, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>2</sup> L'office de président du Parlement demeure distinct.

<sup>3</sup> Art. 5, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>4</sup> Pour les élections autonomiques de 2019, les premières depuis l'entrée en vigueur des nouveaux statuts de 2018, le nombre de députés au parlement canarien est fixé à titre transitoire à 70, soit l'ancienne limite supérieure dans les statuts de 1982.

<sup>5</sup> Art. 39 & Première disposition transitoire, *Ley orgánica 1/2018*.

15 % des députés régionaux. Il s'agit d'une motion de défiance constructive à l'allemande qui doit mentionner le nom du candidat à la présidence soutenu comme alternative. À l'inverse, après consultation des membres du gouvernement autonome mais de sa seule responsabilité, le président peut dissoudre le Parlement canarien. Cette dissolution ne peut intervenir durant la première année de la législature ou lors de la présentation d'une motion de censure<sup>1</sup>.

Parmi les instances publiques instituées par les Statuts d'autonomie, il convient de mentionner la *Diputación del Común* qui fait office d'*ombudsman* et transpose au niveau régional le *Defensor del Pueblo* national. Élu pour un mandat de cinq ans à la majorité des 3/5<sup>e</sup> du Parlement canarien, il veille à la défense des droits fondamentaux et des libertés publiques et supervise les administrations publiques canariennes<sup>2</sup>.

Les îles ne sont pas seulement des circonscriptions électorales mais également des divisions essentielles de l'administration territoriale interne des Canaries. Elles jouissent d'une pleine autonomie pour la gestion de leurs intérêts propres et pour l'exercice de leurs compétences dans le cadre de la Constitution, du statut d'autonomie et des lois. Les conseils insulaires ou *cabildos* en tant qu'institutions représentant la communauté autonome des Canaries dans les îles constituent des organes élus de gouvernement, de représentation et d'administration<sup>3</sup>. Ils exercent des compétences d'exécution de la législation nationale et régionale dans le ressort insulaire en matière d'aménagement du territoire, de routes d'intérêt local, de transport, de foires et marchés, de tourisme, de protection du consommateur, de services sociaux, de logement social, d'agriculture, de foresterie, d'élevage, d'aquaculture, de protection de l'environnement, de culture, sport et loisirs, d'égalité de genre<sup>4</sup>.

Les *cabildos* sont organisés en séparant fonction délibérative et fonction exécutive comme il est de coutume dans les collectivités territoriales espagnoles (communes, provinces, communautés autonomes). L'assemblée plénière (*pleno*) réunit les conseillers insulaires élus pour quatre ans au scrutin proportionnel de liste. Elle exerce un droit d'initiative législative auprès du Parlement canarien, elle approuve les budgets insulaires et contrôle l'activité de l'exécutif insulaire. Le collège exécutif (*consejo de gobierno*) est formé par le président, les vice-présidents et d'autres membres librement nommés et révoqués par le président.

La pérennité des *cabildos*, institutions d'Ancien régime, n'a toutefois pas empêché la reconnaissance institutionnelle des communes comme collectivités territoriales de base dotées de la personnalité morale et jouissant de la libre administration.

---

<sup>1</sup> Art. 53 à 56, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>2</sup> Art. 57, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>3</sup> Art. 65, *Ley orgánica 1/2018*.

<sup>4</sup> Art. 70, *Ley orgánica 1/2018*.

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

Vendredi 3 juillet 2020

### **Présentation des conclusions communiquées par le président Michel Magras au groupe de travail sur la décentralisation à la suite de ses échanges avec les présidents des départements, des régions et des collectivités d'outre-mer et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie**

**M. Michel Magras, président.** – Mes chers collègues, c'est un exercice difficile auquel je vais me livrer. Le travail qui a été réalisé est très dense et le bilan n'est pas simple. Tout d'abord, je voudrais évoquer la méthode.

Comme vous le savez, le Président du Sénat a constitué un groupe de travail sur la décentralisation dont MM Philippe Bas et Jean-Marie Bockel sont les rapporteurs. Ce groupe de travail est transpartisan puisque tous les présidents de groupe y sont associés. Quant à moi, j'y figure en qualité de président de la délégation, organe du Sénat associé à la démarche.

Initialement - avant la crise sanitaire - je vous avais proposé d'organiser une conférence début mai, en collaboration avec l'Association des juristes en droit des outre-mer (AJDOM) afin de réunir l'ensemble des présidents d'exécutifs et d'assemblées ultramarins en vue d'une contribution aux travaux du groupe de travail. Cet événement ayant été bien sûr annulé, j'ai dû recourir à la visioconférence pour m'entretenir avec les exécutifs des assemblées territoriales des outre-mer, exception faite des présidents des conseils départementaux de Mayotte et de La Réunion avec lesquels je n'ai pas réussi à caler une date.

Au total, j'ai pu tenir onze réunions et avoir plus d'une quinzaine d'heures d'auditions, particulièrement riches et variées, qui me semblent constituer un recueil inédit des volontés locales. Les sénateurs de chacun des territoires ont naturellement été associés à ces entretiens.

J'en ai rendu compte oralement devant les membres du groupe de travail le 17 juin dernier et transmis une contribution qui formule des propositions dont la présentation constitue l'objet de notre réunion de ce jour.

Le 24 juin, le groupe de travail a adopté ses conclusions et l'ensemble a été présenté par le Président du Sénat, Gérard Larcher et les deux co-rapporteurs en conférence de presse le 2 juillet.

Aujourd'hui, je souhaite vous présenter cette synthèse qui, sans être exhaustive, se veut aussi fidèle que possible.

Je suis parti d'un constat : les normes, au sens large, lorsqu'elles sont décidées, créées ou votées au niveau national par l'État, sont initialement pensées pour le territoire métropolitain et prennent insuffisamment en compte les outre-mer. Elles n'y donc jouent pas pleinement le rôle d'accompagnateur des modèles de développement, car elles peuvent, faute d'adaptation, se révéler contre-productives comme nous l'avons vu avec les études de la délégation sur les normes.

Les processus d'adaptation n'ont manifestement pas permis un développement optimisé de l'ensemble de nos territoires. Les exécutifs ultramarins, en particulier des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, sont donc unanimes pour admettre qu'une adaptation effective de l'action publique aux réalités locales de chaque territoire ultramarin passe obligatoirement par un traitement différencié. Il s'agit de penser davantage l'action et son cadre au niveau du territoire.

Cela signifie en termes clairs qu'outre-mer, la définition de la différenciation territoriale efficace s'articule autour de la question des transferts de compétences. Puisque l'adaptation par le haut montre ses limites, il convient de permettre aux collectivités elles-mêmes d'y procéder. Reste à définir dans quelle mesure, selon les aspirations de chaque territoire. Cela ne signifie pas pour autant que le besoin d'État s'efface. Bien au contraire, l'État doit rester le garant et l'accompagnateur des collectivités vers leur autonomie chaque fois que cela correspondra à la volonté locale et répondra au principe de subsidiarité. C'est à mon sens un changement de culture qui doit impérativement être opéré.

Il va sans dire que différencier outre-mer, c'est décliner une organisation en fonction des aspirations locales. Une fois ce principe posé, les territoires ont à répondre à ces deux questions principales se posent alors : quel degré de décision et dans quels domaines ?

Les projets qui m'ont été exposés diffèrent dans la définition des domaines de compétences et le degré de pouvoir de décision local souhaité, révélant, s'il en était besoin, la singularité de chacun d'eux.

Ces échanges m'ont conforté dans la conviction que la dichotomie constitutionnelle entre les territoires ultramarins placés sous le régime de l'article 73 et ceux relevant de l'article 74 doit désormais être dépassée.

En réalité, dans les collectivités de l'article 74, la spécialité législative n'est pas nécessairement le régime dominant. À Saint-Barthélemy par exemple, sauf dans les matières transférées à la collectivité, c'est l'identité législative qui s'applique. C'est le cas en matière de sécurité sociale, d'aviation civile, d'éducation ou encore dans le domaine sanitaire. En outre, les actes que nous adoptons doivent naturellement être conformes à la Constitution, mais surtout les règles que nous fixons s'inspirent de celles qui prévalent au niveau national. Disposer de la compétence, nous permet de les adapter en les mettant à la taille et à la mesure des besoins de notre

territoire. Tel est le cas pour les conventions sur l'énergie que Saint-Barthélemy vient de signer, même si elles sont adaptées à notre taille. Tout cela pour dire que la réalité de l'article 74 est plus nuancée qu'il n'y paraît notamment dans les imaginaires collectifs. Ces deux articles sont historiquement chargés de symbolique.

Le degré d'exercice des compétences se heurte au statut juridique de chaque territoire. Il ressort des entretiens que toutes les collectivités aspirent à des responsabilités accrues, soit en restant dans leur cadre statutaire actuel, soit en le modifiant. Les collectivités de l'article 74 - Wallis-et-Futuna mise à part - ont développé une culture de la responsabilité et aucune d'entre elle ne remet en cause son cadre constitutionnel. S'agissant des collectivités de l'article 73, la situation est moins nette car la question du statut constitutionnel n'est pas tranchée.

Se pose bien entendu la question du financement de la mise en œuvre des compétences locales. Je reviendrai dans un instant sur le problème des habilitations de ce point de vue.

Exercer plus de compétences localement renvoie à l'autonomie fiscale. Il faut pouvoir lever les taxes et les impôts qui financeront l'exercice de la compétence. En cas de transfert d'une compétence fiscale, l'État ne peut pas demander d'appliquer exactement la même fiscalité. Elle peut être aussi optimisée pour être adaptée aux réalités de notre territoire.

J'arrive à la conclusion que les moyens financiers, aujourd'hui, arbitrent les choix et la différenciation territoriale. Certaines collectivités se sont résignées ou ont choisi le statu quo de perdre leurs ressources budgétaires car l'idée d'autonomie est associée à celle de « largage », il faut bien le dire. Je suis pourtant persuadé que l'État a intérêt à accompagner ces choix, y compris financièrement car j'estime en effet que l'État y gagne *in fine*.

Au cours des vingt ou trente dernières années, des politiques publiques parfois coûteuses ont été déployées sans pour autant que l'on parvienne à réellement développer, cela vaut pour les collectivités de l'article 73 en particulier. C'est par exemple le cas en matière de défiscalisation. Nous en avons vu les effets. Les investisseurs hexagonaux ont pu déduire leurs placements de leurs impôts, mais, avec la détunnelisation, ils avaient en réalité intérêt à ce que l'investissement soit déficitaire pour déduire le déficit du revenu imposable de leur société. Ces effets pervers ont été corrigés au fur et à mesure mais force est de constater que ces investissements n'ont pas permis un développement rentable pour les finances publiques des territoires alors que le niveau de la dépense fiscale a été élevé.

Si nous voulons soutenir ce développement, nous devons plaider aujourd'hui pour une nouvelle relation de confiance entre l'État et les collectivités. D'abord, en différenciant, il n'y a aucune crainte que l'unité et l'indivisibilité de la République soient mises en cause. L'efficience outre-mer passe obligatoirement par une meilleure adéquation aux réalités locales, donc par une contextualisation des mesures.

La loi permet aujourd'hui une certaine décentralisation de l'adaptation par le biais l'habilitation. Cependant, malgré quelques améliorations, sa mise en œuvre reste embryonnaire. De deux ans, la validité de l'habilitation est passée à la durée du mandat, renouvelable une fois.

Il convient de s'interroger pour savoir pourquoi les habilitations sont si peu utilisées outre-mer ? D'une part, le processus est jugé par les exécutifs extrêmement lourd à mettre en place. D'autre part, les moyens financiers ne sont pas transférés et les collectivités doivent en assumer le coût, le cas échéant.

Les collectivités relevant de l'article 74 bénéficient déjà, d'une autonomie plus ou moins large, la Polynésie étant la plus avancée - je mets la Nouvelle-Calédonie de côté, car elle n'est pas juridiquement une collectivité d'outre-mer.

La Polynésie, dans son contexte international actuel, réclame l'approfondissement de ses compétences pour mieux s'insérer dans son environnement régional.

En outre, alors que les collectivités de l'article 73 ont déploré un manque de concertation avec les services déconcentrés de l'État durant la crise sanitaire, la représentation de l'État, dans le Pacifique, a adopté une attitude intéressante à relever. En Nouvelle-Calédonie, les décisions ont été prises en concertation, jusqu'à la signature d'arrêtés conjoints du Haut-commissaire et du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. En Polynésie, l'État a agi en se concertant préalablement avec la collectivité même si les textes ont été signés par le seul représentant de l'État. Ces deux situations montrent qu'une délimitation claire des compétences peut améliorer les relations État/collectivités.

La situation a été différente aux Antilles, où de nombreux responsables politiques ont eu le sentiment que les préfets ont géré sans tenir réellement compte de l'avis des élus du territoire.

À l'issue des auditions, j'ai donc tenté de formuler quatre propositions, qui constituent la synthèse des propos que j'ai recueillis.

En premier lieu, il s'agit de prévoir la transmission au Premier ministre et aux assemblées parlementaires des propositions de modifications législatives ou réglementaires présentées par les territoires ultramarins. En effet, je rappelle qu'une loi de 1960 prévoyait la possibilité pour les collectivités de formuler des propositions de lois ou de modifications de lois

et règlements qui leur sont applicables adressées au Premier ministre. Restée lettre morte faute de décrets d'application, cette disposition a été reprise par la loi d'orientation pour les outre-mer du 13 décembre 2000. Je pense que ce n'est pas suffisant. Le Premier ministre, en fonction de ses priorités, choisira de les traiter ou non. Je propose donc de les adresser dans le même temps qu'au Premier ministre, au Sénat et à l'Assemblée nationale. Ces propositions pourraient être examinées soit à l'initiative du Gouvernement, soit à l'initiative de l'une des deux assemblées.

Par ailleurs, vous m'avez souvent entendu à la tribune évoquer l'idée qu'une loi d'actualisation annuelle de la législation outre-mer. Pour adapter les dispositions outre-mer, le Gouvernement demande régulièrement l'autorisation de légiférer par ordonnance, et le Parlement ratifie aimablement ce qui a été décidé. Cela prive du débat parlementaire et constitue chaque fois une occasion manquée d'adapter précisément les textes. À mon sens, une loi d'actualisation du droit des outre-mer chaque année permettrait, comme son nom l'indique, de procéder aux adaptations aux contraintes particulières des territoires ultramarins à la faveur d'un débat. C'est ma deuxième proposition. Le Conseil Constitutionnel interdit les textes fourre-tout du type « diverses dispositions », mais une loi d'actualisation reste possible. Elle pourrait permettre de passer en revue un certain nombre de domaines.

Ma troisième proposition est la plus complexe et la plus sensible. Les articles 73 et 74 induisent une approche statutaire des outre-mer selon un mode binaire. Selon ce raisonnement, on aurait d'un côté le paradis de l'article 73 et de l'autre, l'enfer de l'article 74 ! Cette distinction est bien sûr une vue de l'article 73 dont les collectivités sont, potentiellement ou effectivement, les seules concernées par la question statutaire puisque celles de l'article 74 l'ont réglé. Exception faite de Wallis-et-Futuna bien entendu.

De plus, aucune collectivité d'outre-mer de l'article 74 n'a envie de revenir sur son statut. Celles qui relèvent de l'article 73 ne veulent pas davantage que l'on touche à leurs acquis. Mais toutes veulent une plus large marge de décision.

Je le redis, l'article 74 n'est pas l'enfer et il ne nous prive pas de la solidarité nationale. D'ailleurs, le président de la Polynésie française Édouard Fritch a fortement insisté sur le fait que l'autonomie, même en Polynésie, ne place pas le territoire hors de la solidarité nationale. Je propose donc de réunir les articles 73 et 74 de la Constitution sachant, cela va sans dire, que cette réunion ne doit pas constituer une absorption de l'un des régimes par l'autre, mais plutôt une addition garantissant à chaque collectivité de pouvoir déterminer librement la part de spécialité législative et celle d'identité législative qu'elle souhaite ou être régie intégralement par l'identité législative. On doit aboutir à l'addition de l'article 73 et de l'article 74, et non à une soustraction 74 moins 73.

Ainsi, les collectivités d'outre-mer pourraient choisir et définir intégralement leur organisation locale. La problématique de la simplification du schéma institutionnel se pose encore. C'est le cas en Martinique, par exemple, du fait de l'existence des communautés de communes. Elles sont perçues comme de véritables collectivités qui viennent complexifier l'organisation institutionnelle au lieu de la simplifier. Or l'article 73 impose en outre-mer de retrouver l'ensemble des échelons administratifs nationaux. L'adaptation ne peut porter que sur la fusion département/région en vue d'une collectivité unique ou d'une assemblée unique. En l'absence d'organisations particulières comme pour Lyon - fusion du département de la métropole -, l'organisation de la démocratie locale est alignée sur le droit commun.

Une affirmation politique forte doit garantir qu'une telle évolution ne s'accompagnera pas de l'obligation de renoncer au régime de l'identité législative, à moins que la volonté de la population n'ait été exprimée, et inversement, pour les collectivités régies par le principe de spécialité législative. Il s'agit de « verrouiller » les statuts dans les deux sens.

Vue des DOM, la peur vient de l'inconnu que représente l'article 74. En l'état, la Constitution organise en effet un changement d'une situation vers un concept sans aucune garantie de ce qu'il adviendra une fois le changement consenti. Le proverbe créole « *On n'achète pas de chat dans un sac* » a été le slogan des campagnes de 2003 et 2010. C'est pourquoi la réunion des deux articles devra s'accompagner de la consultation des populations sur les transferts de compétences lorsqu'ils sont assortis d'un changement de régime législatif.

Cela est de surcroît conforme à la demande de plus de démocratie participative qui traverse notre société. Il est donc impossible de remettre en cause la solidarité nationale sans accord de la population. Je vous rappelle que l'article 73 n'a pas empêché un alignement plus tardif du SMIC et celui du RMI en 2001 seulement. Que risque-t-on de perdre ? À mon avis, rien ! On prendra les compétences que l'on souhaite dans les transports, l'urbanisme ou autres domaines levier du développement et de la maîtrise de la destinée du territoire. Car c'est l'enjeu. Le domaine régalien n'est naturellement pas transférable et celui de la solidarité ne pourrait pas l'être sans consentement de la population. C'est d'ailleurs révélateur. Quand on parle de santé et de solidarité outre-mer, on pense parfois qu'il s'agit de sujets régaliens. Or sauf erreur de ma part, la santé ne relève pas du pouvoir régalien.

La véritable différenciation outre-mer passe donc obligatoirement aujourd'hui par une révision constitutionnelle. J'estime qu'on ne peut y échapper pour dépasser cette logique binaire des articles 73 et 74 afin de passer à une logique de subsidiarité, pour que l'exercice d'une compétence se fasse au niveau le plus approprié.

Comment cela se traduirait-il concrètement ? Chacune des dix collectivités d'outre-mer - la Nouvelle-Calédonie n'est pas une collectivité - disposerait d'un statut ou d'une organisation définie par une loi organique. C'est la loi organique qui définirait le régime et qui attribuerait les compétences demandées par cette collectivité. Les transferts de blocs de compétences nouveaux ne pourraient être opérés sans une consultation de la population. Cela pèse considérablement. On ne peut pas ignorer la demande de la population d'un territoire. À l'inverse, on ne peut pas non plus ignorer son refus. C'est aussi une double sécurité pour les élus, forts de l'approbation de leur population, et pour la population, contre laquelle les élus et l'État ne peuvent décider seuls. J'y vois un progrès non négligeable.

Enfin, ma quatrième proposition consiste à reconnaître les collectivités d'outre-mer comme une catégorie générique dans l'article 72 de la Constitution, qui cite les collectivités régies par l'article 74. Je pense que l'on pourrait simplement les regrouper sous la catégorie « collectivités d'outre-mer ». Elles pourront alors librement choisir l'appellation qu'elles souhaitent donner à la nouvelle collectivité, y compris le terme de « département » ou de « région » si elles entendent la conserver.

Voilà, mes chers collègues, la synthèse à laquelle je suis parvenu en ayant en tête en permanence l'exigence de l'intérêt des collectivités et de leur développement. Ces travaux et réflexions n'ont été guidés que par une double question : Quel cadre constitutionnel garantira le mieux l'épanouissement des outre-mer ? Quels enseignements faut-il tirer pour sortir de ces schémas qui, plus de soixante-dix ans après la départementalisation, n'ont pas été suffisamment créateurs de développement ?

J'ai souhaité en outre donner une suite à ma contribution aux travaux du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation. Mes propositions ont été intégrées aux « 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales » présentées hier par le président Larcher. Je vous propose d'approfondir ces premières réflexions avec un rapport de la délégation, auquel seront annexés les comptes rendus des auditions. Elles pourraient être complétées par des auditions complémentaires de personnalités qualifiées, comme des spécialistes du droit constitutionnel. Si vous en êtes d'accord, je vous proposerai conjointement d'être le rapporteur de ce travail qui devra être achevé avant la fin de mon mandat en septembre.

Mes chers collègues, je vous cède la parole pour recueillir votre sentiment sur cette démarche, sur le bilan, sur les propositions et sur le rapport.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** - Je vous remercie vivement, Monsieur le président, pour votre travail effectué dans des conditions qui n'ont pas été faciles. Il s'agit d'un travail de qualité que je tiens à saluer.

À titre personnel, je suis favorable à l'ensemble des propositions qui ont été exprimées, notamment un rapport réunissant les préconisations de notre délégation. Je considère comme une satisfaction supplémentaire le fait que vous en soyez le rapporteur.

Je suis également favorable à la proposition de réunion des articles 73 et 74. Si nous nous orientons dans cette direction, il faut en effet prévoir de nouvelles auditions, comme vous l'avez suggéré. Mme Véronique Bertile a travaillé sur cette idée intéressante qui mérite d'être examinée. Effectivement, l'article 73 recouvre des éléments de l'article 74 - via les habilitations - et inversement. Leur addition pourrait constituer un socle, avec un renvoi à des lois organiques pour des adaptations inhérentes à chaque collectivité. Cette démarche serait de nature à clarifier ce sujet et à le dépasser. De fait, les outre-mer ont excessivement tendance à raisonner de manière institutionnelle pour examiner ensuite les problèmes de fond, cela se vérifie dans mon département.

À ce titre, je regrette énormément que le conseil départemental de Mayotte n'ait pas donné suite aux invitations de notre délégation. Cela n'est pas faute d'avoir essayé à plusieurs reprises, alors qu'il s'agit de la collectivité la plus concernée par ce sujet. En effet, Mayotte est la première collectivité unique régie par l'article 73 de Constitution de l'histoire institutionnelle française, ce qui s'est traduit par la loi de 2008 puis le référendum de 2011 qui a instauré le département. Pour autant, Mayotte n'a de département que le nom, puisque la question référendaire qui avait été posée était la suivante : « Êtes-vous d'accord pour que la collectivité de Mayotte devienne un département exerçant les compétences d'une région ? ». Il convient de rappeler que le projet de département n'est pas allé jusqu'au bout puisque toutes les compétences en matière sociale ne sont pas intégralement exercées. De plus, la région Mayotte existe dans l'intitulé mais elle ne bénéficie pas, par exemple, des dotations régionales. Les compétences régionales font l'objet d'un accompagnement de l'État. Mayotte étant donc la collectivité la plus concernée par ces problématiques, il est vraiment dommage qu'elle n'ait pas pu être entendue. Comme vous le savez, les polémiques ne sont pas mon fort, mais certaines choses méritent d'être dites. Je déplore cet état de fait et j'espère que le conseil départemental de Mayotte va se rattraper. J'insiste sur le fait que ce sujet le concerne au premier chef.

À titre personnel, j'ai présenté deux propositions de loi, ordinaire et organique, à la suite de travaux du conseil départemental. Ces propositions de loi sont sur la table. Il faut assurer un consensus pour qu'elles soient adoptées. Elles vont dans le sens des propositions qui viennent d'être développées et visent à achever ce qui a été commencé en 2008 et 2011. Il s'agit de mener la départementalisation jusqu'à son terme et de donner de la consistance à l'échelon régional, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Enfin, les préconisations exprimées dans votre propos, Monsieur le président, sont en accord avec celles vers lesquelles il me semble nécessaire de tendre, même si des adaptations sont envisageables en l'état actuel du droit positif. Il n'y a pas si longtemps, j'ai pu adapter le droit de la nationalité dans mon territoire au regard de la problématique de l'immigration clandestine, qui connaît une particularité dramatique dans mon département. Les préconisations formulées permettraient certainement de clarifier et de simplifier la situation et d'aller plus loin dans la nécessité d'adapter les législations à nos territoires.

**M. Michel Magras, président.** – Cher collègue, je vous remercie pour votre intervention. Je suis heureux d'avoir entendu votre point de vue. S'agissant de Mayotte, je n'ai pas renoncé. J'avais simplement un délai à respecter vis-à-vis du président du Sénat et du groupe de travail. J'ai dû rendre mes conclusions en rappelant que Mayotte est la seule collectivité que je n'ai pas pu auditionner.

Par ailleurs, vous avez évoqué Mme Véronique Bertile de l'Association des juristes en droit des outre-mer (AJDOM). Nous sommes en contact avec elle ainsi qu'avec le Professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien et avec d'autres interlocuteurs comme le Professeur Michel Verpeaux. Nous allons nous entourer d'avis de spécialistes du droit constitutionnel qui peuvent attirer notre attention sur des aspects qui nous auraient échappé. Nous nous inscrivons bien dans cette démarche.

Comme vous le savez, le Bureau du Sénat a décidé que les réunions par visioconférence prendraient fin le 10 juillet. J'ai demandé au Président du Sénat une dérogation jusqu'à la fin de la session extraordinaire afin de pouvoir continuer à en organiser, en accord avec la délégation, pour compléter ce travail. L'objectif est que le rapport et sa publication interviennent en septembre avant la fin de mon mandat

**M. Guillaume Arnell.** – Comme d'habitude, le travail que vous avez mené est de qualité, y compris dans sa restitution, où vous manifestez toujours le souci de respecter scrupuleusement ce qui a été mentionné par les uns et les autres.

Ce sujet est important et complexe. Il concerne l'ensemble des outre-mer. Comme vous l'avez souligné, le débat sur les articles 73 et 74 persiste. Pour avoir été un artisan de l'article 74, et malgré les difficultés de mise en application des compétences transférées et de l'exercice d'une certaine autonomie, les aléas tels que la crise sanitaire ou les risques naturels, je ne souhaite pas un retour à l'article 73. Je vous remercie, Monsieur le président, de m'avoir associé à l'entretien que vous avez mené avec le président de la collectivité de Saint-Martin.

Je ferai une remarque concernant l'énergie. Il n'est pas satisfaisant de demander une recentralisation de la compétence énergie car cette compétence a été transférée, non pas au moment où nous accédions à la nouvelle collectivité, mais lors d'une mandature ultérieure. Nous avons donc le temps de nous préparer à ce défi. L'une des difficultés est de ne pas travailler de façon assidue et complète sur les conséquences du statut résultant de l'article 74. Si nous travaillons de façon saccadée et parcellaire, il y aura toujours un moment où cela sera ressenti par la population.

Nous avons hérité de compétences que nous avons voulues. Il faut les assumer avec les difficultés que cela comporte. Il n'est pas trop tard pour continuer à travailler sur ce sujet. J'invite les représentants des autres collectivités à faire preuve de vigilance dans les négociations avec l'État, car la compensation n'est pas toujours facile. Le principe veut que tout transfert de compétences s'accompagne du transfert de moyens correspondants mais cela n'est jamais le cas. Je mets donc en garde sur cet aspect de l'article 74. En ma qualité de sénateur et d'ancien chef de l'exécutif de la collectivité de Saint-Martin, je pense que nous devons continuer à travailler. Je ne conçois pas cette forme de responsabilisation comme un aller-retour. Cela ne grandit pas les élus et cela ne donne pas de lisibilité à nos concitoyens.

**M. Michel Magras, président.** – Cher collègue, je vous remercie pour votre propos. L'exemple de l'énergie que vous citez illustre parfaitement le problème soulevé par les articles 73 et 74. D'une manière générale, les collectivités de l'article 74 ont demandé la compétence énergie. Nos deux collectivités, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, sont celles qui ont tardé à mettre ces dispositions en application. Cela a conduit Saint-Barthélemy à signer récemment une convention avec l'État, EDF et les acteurs qui interviennent dans ce domaine pour garantir la pérennité de la péréquation, et pas seulement du bénéfice des fonds de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). S'il existe un domaine dans lequel les îles ont intérêt à marquer leur singularité, c'est bien celui de l'énergie. Je pense que Victorin Lurel ne me contredira pas, puisque sauf erreur de ma part, c'est lui qui a demandé pour la Guadeloupe une habilitation dans ce domaine.

Je n'ai pas trouvé une seule collectivité territoriale relevant du régime de l'article 74 qui veuille en changer. Au contraire, toutes veulent aller de l'avant et demander l'exercice de compétences nouvelles. S'agissant de la ressource financière, elle suppose d'adapter notre fiscalité locale si nous voulons financer les besoins qui sont les nôtres, à la suite des transferts de compétences.

**Mme Victoire Jasmin.** – Monsieur le président, je suis très favorable à l'idée d'un rapport à partir des entretiens réalisés avec les exécutifs des différents territoires. J'ai entendu les remarques de notre collègue Thani Mohamed Soilihi et je souscris également à sa suggestion ainsi qu'à la proposition que vous venez d'exprimer. Concernant le fait que vous en soyez

le rapporteur, en tant que président de la délégation, je n'y vois donc aucun inconvénient. Les différentes propositions ne me posent pas de problème. S'agissant des articles 73 et 74, je rappelle qu'avec Victorin Lurel et la députée de la Guadeloupe, Hélène Vainqueur-Christophe, nous avons également fait des propositions.

Nous nous inscrivons également dans la démarche du congrès des élus départementaux et régionaux. La réflexion y a déjà été initiée et nous progressons. Votre travail va permettre d'aller encore plus loin, avec une analyse plus approfondie. Mme Véronique Bertile a été auditionnée lors d'un congrès et son analyse a été appréciée. Il faut désormais la poursuivre dans chaque territoire. Pour avoir également réalisé en 2018 avec la délégation le rapport sur les risques naturels majeurs, je sais que nous devons aller plus loin sur les domaines de compétences.

Je me souviens que, lors de notre rencontre avec les services déconcentrés de l'État, nous avons remarqué une sorte de dichotomie entre les territoires et les services de l'État. Ces derniers avaient tendance à travailler sans tenir compte des élus locaux dans leur diversité, qu'il s'agisse des élus des régions, des départements, des communes ou des intercommunalités. La remontée des informations du terrain s'est parfois avérée inaudible lors de l'application de la législation, précisément celle concernant les risques naturels. Je crois que nous devons à la fois discuter des articles de la Constitution et élargir ces échanges en fonction de nos territoires pour faire en sorte que les meilleures options soient prises. Ce travail de réflexion est en cours en Guyane. Nous devons faire évoluer les statuts en tenant compte des besoins respectifs de nos territoires. La Guadeloupe, par exemple, est un archipel ce qui lui confère un certain nombre de particularités. En tout cas, l'intérêt de ce travail est exceptionnel et pourra servir de base pour aller plus loin.

**M. Michel Magras, président.** - J'ai bien noté les propositions de Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil départemental de la Guadeloupe. Puisque vous citez le cas de la Guyane, j'ai retenu de l'audition du président Rodolphe Alexandre, que dans les cinq prochaines années, la Guyane devra disposer d'un statut. Il souhaite la mise en place d'un statut *sui generis*, permettant à la Guyane de conserver les acquis tout en évoluant vers davantage de transferts de compétences. En résumé, « je sais ce dont je dispose au travers de l'article 73 et je ne sais pas ce que je trouverai dans l'article 74 ».

**M. Victorin Lurel.** - Monsieur le président, ce dossier est important et je m'y intéresse depuis longtemps. Compte tenu de l'histoire de la Guadeloupe, il passionne et divise. Nous sommes peut-être proches d'un consensus. Il reste encore à trouver la bonne formule, le « bon véhicule ». Nous nous sommes mis d'accord lors d'un congrès et nous sommes favorables à ce que propose Rodolphe Alexandre. Il nous faut aussi une loi

Guadeloupe. Il faudra peut-être passer par un certain nombre d'étapes. Nous ne sommes pas opposés à la fusion des articles 73 et 74. Comme Victoire Jamin, je pense qu'il faut aller au-delà et j'attends celles des juristes et des universitaires.

J'ai entendu comme vous la proposition de Mme Véronique Bertile, mais je n'ai pas vu la rédaction qu'elle propose. J'avais consulté le Professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien mais je n'ai toujours pas vu de texte. En revanche, j'ai vu celui du député de la Guyane Lenaïck Adam. Cette rédaction mérite à mon sens d'être étudiée et me paraît intéressante. Par ailleurs, je suis globalement en accord avec la proposition que vous avez exprimée, monsieur le président, même si nous aurons également à vous soumettre des propositions. Elles ne sont pas antinomiques.

Je souhaite également revenir sur la synthèse qui nous est soumise. Je ne vois pas comment déclencher la demande. Le Premier ministre ou le Président de la République peut prendre l'initiative d'une modification, d'une évolution, voire d'un changement de régime législatif. En revanche, le congrès n'est pas toujours suffisant. Il faut peut-être réfléchir au pouvoir d'initiative : les élus locaux réunis en congrès ou un congrès aux bases élargies ? Le congrès réunit les conseillers départementaux et les conseillers régionaux, mais ne se substitue pas pour autant au peuple qui reste le décideur en dernière instance. Est-ce suffisant ? À mon sens, cela n'est pas le cas. Nous avons 32 communes. Si le Congrès pouvait réunir les conseillers départementaux et les conseillers régionaux, mais également les conseillers municipaux, et si nous pouvions disposer d'une majorité qualifiée, il y aurait une véritable légitimité à demander au Gouvernement de mettre en chantier la révision institutionnelle ou à introduire un référendum de consultation de la population pour recueillir son consentement préalable. Certes, ces précisions n'ont pas à figurer dans la Constitution, mais il me semble que nous pouvons y réfléchir. Pour le moment, le congrès est inscrit dans la loi de décembre 2000. Il faudrait donc étudier ce sujet.

Par ailleurs, votre suggestion sur les textes de 1960 mérite d'être approfondie. Au total, ces propositions me semblent aller dans la bonne voie. Le préalable me semble être un accord entre les élus. Si nous ne sommes pas d'accord entre nous, la population ne sera pas convaincue, nous l'avons vu en 2003 en Guadeloupe. Il faut trouver une base rassurante sans être trop complexe, ce qui passe nécessairement par une réforme constitutionnelle. La Guadeloupe et La Réunion ne sont pas d'accord pour évoluer comme l'ont fait la Martinique et la Guyane. En Guadeloupe, nous ne sommes pas tentés par le modèle martiniquais, par exemple. L'opposition n'est pas représentée au sein des instances dirigeantes du conseil exécutif. Il n'y a pas de statut de l'opposition. Je ne veux pas d'une assemblée unique qui concentre tous les pouvoirs. Je ne souhaite pas que le seul interlocuteur soit le préfet ou le haut-commissaire. Les élus de l'opposition n'existent pas sur le plan institutionnel. Or nous représentons pour notre 45 % à 46 % de la

population. Selon une faculté inscrite dans le code général des collectivités territoriales, nous pouvons ou non reconnaître les groupes de l'opposition. Cette appréciation est laissée à la seule liberté de l'exécutif et de la majorité. Nous devons aussi travailler sur ce point, qui figure dans la loi organique.

On dit que « le diable est dans les détails ». Il faut tout faire pour que les pouvoirs soient équilibrés. S'il existe une collectivité unique, elle doit marcher sur ses deux jambes. Il faut des pouvoirs et des contre-pouvoirs ou des pouvoirs compensateurs, comme disent les Américains. Nous n'en disposons pas dans nos territoires et je le regrette. Je continuerai donc à travailler sur ce sujet. Il faut espérer que le gouvernement va reprendre ce chantier et trouver un consensus avec le Parlement pour aboutir à une Constitution modernisée et à une véritable démocratie moderne.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie, cher collègue, et je comprends parfaitement votre analyse. Le rapport pourrait permettre de « faire bouger » un peu les instances nationales, le Parlement et le Gouvernement. La délégation a toujours agi ainsi. Nous formulons des préconisations, puis nous nous battons pour qu'elles soient reprises dans les dispositions légales ou dans le règlement pour faire avancer les territoires.

Enfin, il existe des opportunités. Je crois en effet comprendre que le Président de la République n'a pas tiré un trait sur son projet de réforme constitutionnelle. Il entend bien y revenir et a même affirmé qu'il va saisir les parlementaires. S'ils ne réussissent pas à se mettre d'accord, il y aura un référendum. En tout cas, la Constitution le permet. Peut-être avons-nous intérêt à anticiper.

**M. Georges Patient.** – J'ai pris connaissance de votre contribution avec beaucoup d'intérêt. Elle résume assez bien les positions que nous entendons dans les différents territoires d'outre-mer. Il faut poursuivre la réflexion de façon plus approfondie. En tout cas, il s'en dégage trois points essentiels au sujet de l'évolution institutionnelle ou statutaire.

La priorité concerne les transferts de compétences. Je crois comprendre que nous sommes y sommes tous favorables. Les compétences sollicitées sont peut-être différentes, mais nous sommes tous mal à l'aise dans le système actuel.

Le deuxième point concerne les moyens financiers dévolus à ces transferts de compétences. Ce sujet est en effet parfois source d'hésitations entre l'article 73 et l'article 74.

Enfin, le troisième point est le consentement des populations. Vous vous êtes exprimés tout à l'heure sur la Guyane. Le président de la collectivité territoriale est favorable à une loi Guyane. Je ne sais pas si elle peut être interprétée comme une forme d'extension de l'article 73 ou si elle commence à ressembler à l'article 74. Ce qui a été décidé en Guyane lors du congrès est un statut *sui generis* qui n'est pas tout à fait ce que souhaite le

président et s'apparenterait davantage à une fusion sur mesure des deux articles. Tel est le souhait des Guyanais qui, pour bon nombre d'entre eux, seraient presque favorables à une autonomie comparable à celle de la Polynésie.

Le système actuel bloque toute velléité de développement endogène. Nous ne pouvons plus exploiter nos ressources pétrolières depuis la loi Hulot, de même que nos ressources minières. Cela sera pire avec la montée des écologistes. En Guyane, nous considérons qu'une plus grande autonomie nous permettrait d'utiliser davantage nos ressources naturelles plutôt que de rester accrochés à un système qui nous enferme quasiment dans le non-développement. Cette position est défendue en Guyane par beaucoup, à l'exception du président de la CTG, qui n'est pas opposé au développement des ressources minières, mais nourrit des inquiétudes quant aux conséquences financières d'un statut sur mesure s'inspirant de l'article 74. Saint-Martin a peut-être fait de mauvais calculs lors de son passage à cet article et n'obtient pas les retombées financières escomptées.

Je demeure persuadé pour ma part que nous devons évoluer vers un statut d'autonomie. La situation de la Guyane le permet, peut-être davantage que les autres outre-mer qui sont des îles. Nous disposons de ressources naturelles et de ressources foncières. Nous pourrions atteindre rapidement un développement endogène. Je demeure convaincu qu'il nous faut aller vers davantage d'autonomie. La situation actuelle en matière de gestion de la pandémie me donne raison. Celle-ci a été trop centralisée, trop « hors sol », ce qui peut expliquer les problèmes que nous rencontrons actuellement. Le confinement n'a pas été effectué au bon moment. La sortie du confinement n'a pas non plus été réalisée au bon moment. Les décisions sont prises par le biais des Agences régionales de santé (ARS) et des préfets, qui relèvent du Gouvernement depuis Paris. Hier encore, nous avons souligné auprès du ministre de la santé et du ministre des outre-mer que cette gestion centralisée est à l'inverse de la gestion que souhaitent les Guyanais. Il nous faut sortir de ce système, qui crée des blocages, et aller vers davantage d'autonomie. Certains, en Guyane, commencent même à parler d'indépendance.

Cette réflexion, qui apparaît dans la note, me donne satisfaction. Je vous rejoins quant à la proposition de fusion des articles 73 et 74, qui tend à aller vers un statut sur mesure pour chaque outre-mer.

**M. Michel Magras, président.** – J'entends à travers vos propos un certain nombre d'éléments que j'ai énoncés dans mon introduction quant à la méthode ayant permis de définir les quatre propositions.

Je respecte les avis de chacun, mais les exigences pour le statut *sui generis* dessiné par le président Rodolphe Alexandre pour la Guyane sont déjà satisfaites par l'article 74 de la Constitution. Il faut une bonne négociation avec l'État.

La notion d'autonomie doit trouver toute sa place dans la rédaction du futur article. Pour chacune des collectivités, c'est la loi organique qui définira ses compétences. Il n'existe pas de rupture. Le président de la Polynésie française, Édouard Fritch, précise que l'autonomie ne doit pas remettre en question la notion de solidarité nationale, comme l'a montré la crise sanitaire. C'est ici qu'interviennent les deux notions d'unité et d'indivisibilité de la République française, auxquelles nous adhérons. Il n'y a jamais eu autant d'État à Saint-Barthélemy que depuis la mise en place de la collectivité. Pour autant, la relation est claire, précise et fluide.

Avant de revenir à la réflexion sur les articles, je souhaite souligner que La Réunion est la collectivité qui m'a paru faire le plus de résistance à l'évolution, compte tenu de l'« amendement Virapoullé ».

**Mme Nassimah Dindar.** – J'ai pris connaissance des conclusions du groupe de l'Union centriste au sujet du rapport sur la décentralisation et j'ai également suivi l'audition de Jean-Paul Virapoullé. La fusion des deux articles 73 et 74 est une très bonne proposition. Certains y sont défavorables, même si nous pouvons le comprendre, cela reflète me semble-t-il une vision passéiste de l'évolution de nos territoires.

J'estime que la fusion des deux articles est nécessaire pour parvenir à un nouveau modèle. L'évolution de la Guadeloupe de ce point de vue va être importante pour La Réunion. Il faut préparer les éléments pour aller éventuellement vers une collectivité unique dotée de véritables moyens. Les Réunionnais n'approuvent pas non plus le modèle martiniquais. Je pense que la délégation doit être attentive à l'unité de l'ensemble des territoires, au-delà de leurs modèles différents, tant dans le cadre du travail mené par le Sénat au sujet de la décentralisation que de celui de l'État avec le projet 3 D : décentralisation, déconcentration et différenciation. Je pense que le président Larcher a une vision juste pour faire avancer les territoires vers un autre modèle, ce qui est nécessaire. La focalisation de La Réunion sur l'article 73 serait un recul plutôt qu'une avancée. Certains élus travaillent déjà sur ce sujet comme l'ancien député Wilfrid Bertile qui réfléchit avec des universitaires à des propositions.

**M. Michel Magras, président.** – Je voudrais revenir sur la question de la relation avec l'Union européenne. Lors d'un déplacement à Bruxelles pour le Forum des PTOM, Jean-Paul Virapoullé m'avait dit à quel point il avait apprécié la communication que j'avais pu faire sur la nécessaire prise en compte de l'article 349, qui reconnaît depuis « l'arrêt Mayotte » les spécificités ultramarines. En simplifiant, il pensait alors que tout allait bien dans la relation avec l'Europe, mais qu'il y avait des blocages dans la relation avec la France... Par ailleurs, j'ai auditionné les présidents de l'exécutif et de l'assemblée de la Martinique. Leurs points de vue sont totalement différents, mais je crois pouvoir dire que le statut actuel de la Martinique révèle de réels dysfonctionnements. J'ai auditionné les présidents Claude Lise et Alfred Marie-Jeanne, je crois que la Martinique ne pourra pas rester dans le cadre actuel, car il n'est pas opérationnel.

Pour répondre à Georges Patient, je rappelle qu'en outre-mer, la différenciation territoriale passe indiscutablement par les transferts de compétences assortis ou non de la faculté d'adapter les lois et les règlements, ce qui modifiera par voie de conséquence le régime législatif applicable selon que la faculté d'adaptation est transférée ou non. Si nous réunissons les articles 73 et 74 dans un même article, une loi organique définira le statut de chacun des territoires qui sera libre de demander les compétences qu'il souhaite se voir transférer.

Certes, j'ai entendu dire que les collectivités relevant de l'article 73 administrent tandis que les collectivités relevant de l'article 74 légifèrent, mais cela n'est pas exact. Seul le Parlement légifère. Ensuite, soit le droit commun s'applique - dans les domaines autres que ceux transférés à la collectivité, soit la loi nationale ne s'applique pas et dans ce cas, c'est la collectivité qui est compétente pour fixer les règles - exception faite des compétences régaliennes. Ainsi, la loi est applicable de plein droit à Saint-Barthélemy à l'exception des domaines de compétences choisis par la collectivité, qui a peut les adapter.

Une réécriture des articles 73 et 74 réunis pourrait suivre le schéma suivant.

Les règles d'organisation et de fonctionnement, les institutions et les conditions dans lesquelles elles sont consultées sur les projets de lois, d'ordonnances ou de décrets constitueraient une sorte de tronc commun à tous les statuts.

Chaque collectivité aurait en outre la possibilité de garder ou choisir sa dénomination, mais je propose que toutes soient mentionnées à l'article 72 sous le terme de collectivités d'outre-mer.

Pour les collectivités de l'article 73 qui le souhaiteraient, comme possiblement La Réunion, continueraient de s'appliquer de plein droit.

Lorsque la collectivité disposerait d'un statut qui tient compte de ses intérêts propres au sein de la République, comme Saint-Barthélemy, la loi organique préciserait les compétences et les conditions dans lesquelles la collectivité est consultée pour la ratification ou l'approbation des engagements internationaux. La collectivité est consultée presque toutes les semaines sur des projets dès lors qu'ils peuvent directement ou indirectement nous concerner. Idem pour les projets d'accord internationaux signés par l'État, lorsqu'il s'agit d'accords dans la Caraïbe, par exemple.

Sur la question de l'autonomie, la loi organique déterminerait les conditions du contrôle juridictionnel du Conseil d'État, d'une modification d'une loi promulguée ultérieurement à l'entrée en vigueur du statut, etc. Pour les collectivités d'outre-mer l'intégralité de l'article 74 continuera à s'appliquer.

Une innovation de la réunion des deux articles résiderait dans la faculté pour les DROM de déroger à l'uniformité de l'organisation institutionnelle nationale par le biais d'une loi organique. La loi NOTRe, censée être une loi de simplification, est appliquée à des territoires dont la taille n'est pas adaptée. Elle a conduit à créer des couches supplémentaires, à affecter des missions et des budgets créant des difficultés pour les petites collectivités. Certes, elle peut se comprendre au niveau national où les territoires sont regroupés sur une étendue considérable et où la mutualisation des compétences les rend plus faciles à exercer. En revanche, à l'exception de la Guyane, nos territoires ne sont pas étendus et il n'est pas opportun que plusieurs instances aient des compétences qui se chevauchent.

Sur la consultation des populations, actuellement, la loi prévoit que les populations sont consultées sur le principe de changement de régime juridique. Il s'agirait donc de consulter sur les compétences transférées dès lors qu'elles sont assorties d'un changement de régime juridique - de l'identité à la spécialité ou l'inverse. Toutefois, la loi organique qui définit le statut n'est pas figée dans le temps. J'ai même moi-même déposé deux propositions de loi organique au cours des douze années de mon mandat. Lorsqu'il s'agit de la demande d'un nouveau bloc de compétences ou d'une compétence importante nouvelle, faut-il ou non une consultation de la population ? Cela suppose que les élus lancent une importante action de communication pour en expliquer les raisons, la stratégie, les moyens et la méthode, de manière à obtenir l'aval de la population.

Nous ne sommes qu'au début de la réflexion. Il faudrait débattre de la manière d'intégrer ces éléments. À plusieurs reprises, vous avez évoqué la consultation de juristes comme Véronique Bertile. Initialement, nous avions prévu d'organiser le colloque avec l'Association des juristes en droit des outre-mer (AJDOM) qu'elle a créée avec le Professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien. Elle fait partie des experts que nous prévoyons d'auditionner en visioconférence.

Je souhaite que nous parvenions à une belle synthèse, laissant des portes ouvertes pour que chacune des collectivités puisse choisir son avenir.

**Mme Nassimah Dindar.** - Je suggère que le président de la délégation envoie un courrier aux universitaires qui travaillent sur ces sujets. M. André Oraison, professeur de droit à l'Université de La Réunion par exemple, s'affirme favorable à la fusion du conseil général et du conseil régional dans une collectivité unique et a réalisé un travail sur ce sujet.

**M. Michel Magras, président.** – Je prends acte de cette demande, qui va dans le sens de la méthode habituelle de la délégation. J'ai souhaité que le travail initié soit repris par la délégation pour en faire un rapport avec des préconisations. Je suis favorable sur le principe à d'autres échanges et preneur de communications écrites car nous avons toujours travaillé de manière transversale et consensuelle dans l'intérêt des outre-mer. C'est dans cet esprit que se situe la démarche que je propose.

**M. Georges Patient.** – Nous pouvons travailler avec des professeurs de droit, mais je ne voudrais que ces derniers nous dictent notre conduite. Il existe de nombreux travaux de droit sur les évolutions institutionnelles ou statutaires dans les DOM. Il ne servirait à rien de se contenter de reprendre la copie d'un professeur de droit.

**M. Michel Magras, président.** – Au cours des six dernières années. Nous avons su nous nourrir d'expériences variées. La délégation peut être un vivier dans lequel puiser les éléments nécessaires pour faire avancer nos territoires.

**M. Victorin Lurel.** – À mon sens, la consultation ou non des populations est un point clivant depuis la dernière réforme constitutionnelle de 2003. J'ai exprimé la proposition selon laquelle, en cas de majorité qualifiée de deux tiers au sein d'un Congrès élargi, nous puissions faire l'économie d'une consultation préalable. J'ai été mal compris et je suis revenu sur cette proposition. Toutefois, il suffisait d'un alinéa supplémentaire pour prévoir cette possibilité constitutionnelle. En cas de transferts de compétences, faut-il ou non consulter la population ? Cela me paraît très lourd. Sur ce point, le congrès élargi peut avoir son utilité. Selon la nature de la compétence demandée ou suggérée par le gouvernement, il y a peut-être lieu ou non de consulter. Si un congrès élargi disposant d'une majorité qualifiée accepte la proposition après un débat associant la population, pourquoi pas ? Il y a peut-être matière à y réfléchir. La consultation préalable ne se limite pas à une évolution statutaire. Il peut aussi s'agir d'une réorganisation administrative. Lorsque l'on tient une assemblée commune ou une assemblée unique, on ne change pas de régime législatif. L'identité législative est maintenue et c'est l'organisation administrative qui change. Je comprends la nécessité de consulter au préalable les populations. Pour le reste, faut-il consulter la population au sujet de la compétence urbanisme, par exemple ? Faut-il la consulter à chaque demande de transfert de compétences ? À mon sens, c'est une procédure très lourde qui n'est pas praticable.

Concernant la proposition de consulter des professeurs de droit, rappelons qu'eux-mêmes rencontrent des difficultés au sujet de la fusion des articles 73 et 74. Les juristes spécialisés dans le droit des outre-mer sont peu nombreux. Je suggère de consulter M. Stéphane Diémert, président assesseur à la Cour administrative d'appel de Paris, ancien conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles de deux ministres des outre-mer qui a aussi exercé ses fonctions en Polynésie française et a aidé le député Lenaïck Adam dans son travail de rédaction. Il serait intéressant de le contacter.

Je tiens à féliciter le président pour sa recherche de consensus, c'est ce qui nous a manqué en Guadeloupe. Nous ne légiférons pas uniquement pour notre génération, mais pour celles à venir. Il n'est pas souhaitable que tous les dix ans, nous fassions plaisir à un petit groupe qui sait donner de la voix, pour le regretter ensuite. Je veux que l'opinion publique ait voix au chapitre et que l'opposition puisse s'exprimer librement. Je veux des garanties en termes de mode de scrutin et de liberté de la presse. Une loi organique déclinée par territoires me paraît peut-être la meilleure situation.

**M. Michel Magras, président.** – Vous avez cité M. Stéphane Diémert avec qui a été rédigé le statut de Saint-Barthélemy. Nous avons également été mis en relation avec M. Didier Maus, ancien conseiller d'État et président émérite de l'association des constitutionnalistes. Nous les consulterons.

Je vous remercie pour cet échange. Nous sommes sur une bonne voie. Je vous ai demandé la possibilité d'être le rapporteur sur ce sujet. Fin septembre, une fois ce travail achevé, je quitterai le Sénat, heureux d'y avoir passé douze années.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je vous félicite à nouveau pour tout votre travail et je regrette que vous ne vous représentiez pas.



## ANNEXES

### 1. Déclaration de Basse-Terre du 1<sup>er</sup> décembre 1999

*Les présidents des Régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique, réunis à Basse-Terre, le 1er décembre 1999 constatent :*

*La dégradation continue depuis de nombreuses années de la situation de leurs Régions, illustrée notamment par :*

*une destruction systématique de l'initiative locale,*

*un affaiblissement des filières productives,*

*la déstabilisation financière des collectivités,*

*un assistanat généralisé,*

*un taux de chômage croissant (en moyenne 30 %).*

*Le développement rapide des dérives sociales, destructrices pour leurs sociétés et en particulier pour les jeunes générations dont les perspectives d'emploi apparaissent de plus en plus aléatoires.*

*L'impossibilité de mettre un terme à cette situation avec les moyens actuels qui leur sont dévolus dans le cadre de leurs compétences, malgré des efforts financiers importants des collectivités territoriales et les concours de l'État et de l'Union Européenne.*

*L'inadéquation d'un dispositif fiscal et social conçu pour un pays développé et appliqué à des Régions en retard de développement.*

*Considérant les résultats obtenus par les autres régions ultrapériphériques (Açores, Canaries, Madère) en matière de développement et de progrès social, décident d'unir leurs efforts afin de bâtir un projet de développement économique social et culturel impliquant la prise en compte des identités propres à chaque Région et basé sur l'évidence que la dignité procède du travail et non de l'assistantat.*

*Ce projet doit encourager la créativité et l'émergence d'activités productives afin de mettre un terme au développement d'une « société de consommation ». Ce projet doit également rompre avec le cycle infernal de « l'emploi assisté » pour favoriser la création et le développement d'entreprises, orienter les jeunes vers les métiers à forte plus-value, réaménager les formations vers les secteurs à forte potentialité. Cela suppose aussi, un partenariat actif avec le secteur socioprofessionnel, qui doit participer à une nouvelle économie qui ne se réfère pas exclusivement à l'aide publique.*

*Les présidents, conscients de la volonté de leur population de mieux maîtriser son devenir, affirment solennellement leur engagement à exposer et expliquer leur projet, afin de recueillir, après consultation, son adhésion.*

*En conséquence, les présidents des trois Régions proposeront au Président de la République et au Gouvernement, une modification législative voire constitutionnelle, visant à créer un statut nouveau de Région d'outre-mer doté d'un régime fiscal et social spécial pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, dans le cadre de la République Française d'une part, et de l'Union Européenne d'autre part (article 299-2 du Traité d'Amsterdam).*

*Les présidents des Régions de Guadeloupe, Guyane et Martinique réunis à Basse-Terre le 01 décembre 1999 ont pour leur part ouvert le débat, défini les thèmes et proposé les orientations de ce chantier d'avenir, dans le respect des idéologies de chacun.*

*Par Lucette Michaux-Chevry, présidente du conseil régional de la Guadeloupe,*

*Par Alfred Marie-Jeanne, président du conseil régional de la Martinique,*

*Par Antoine Karam, président du conseil régional de la Guyane.*

## **2. Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, prononcé le 11 mars 2000 à Madiana (Martinique)**

*Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur la situation économique et sociale des Antilles françaises et sur la nécessité de construire un nouveau projet de développement et de proposer de nouvelles orientations pour l'outre-mer, Madiana (Martinique) le 11 mars 2000.*

*Ce discours est prononcé à l'occasion du déplacement de M. Jacques Chirac en Guadeloupe et Martinique du 9 au 11 mars 2000.*

*Monsieur le ministre,*

*Monsieur le président du conseil régional,*

*Monsieur le président du conseil général,*

*Messieurs les parlementaires,*

*Mesdames et Messieurs les élus,*

*Mes Chers Compatriotes Martiniquais, que je salue chaleureusement, je m'adresse à celles et ceux qui sont dans cette salle mais aussi, vous me le permettrez, j'adresse un salut particulier à celles et ceux qui sont dans les deux autres salles et qui, par conséquent, nous voient par l'intermédiaire de la vidéo. Et puis, parce que je parle des Martiniquais, je profite de cette occasion pour les saluer toutes et tous où qu'ils soient et avec tout mon cœur.*

*Mon premier mot sera pour exprimer, en effet, ma joie de me trouver aujourd'hui, ici, dans un département que je connais bien et pour lequel j'éprouve un attachement personnel qui est fort et ancien. Je suis heureux de me trouver ici en présence de personnalités aussi éminentes que diverses. Vous tous, élus, dirigeants d'entreprises, responsables syndicaux, fonctionnaires, représentants des agriculteurs, des artisans, des professions libérales, des enseignants, bref de tous les travailleurs, par les responsabilités que vous exercez, vous contribuez à façonner jour après jour l'avenir des Martiniquais. Un avenir qui doit être marqué par la dignité, par le respect de leur identité.*

*Comme hier en Guadeloupe, je retrouve ici des amis auxquels je souhaite adresser un message d'estime et de reconnaissance. D'estime d'abord, et de respect : ce sont bien les sentiments que je ressens à votre égard. De reconnaissance, aussi, pour tout ce que vous apportez à la France et à l'Europe.*

*À vous tous, mes compatriotes d'outre-mer, je souhaite adresser un message de solidarité et d'amitié.*

*Si la France a une certaine vision du monde et une forte vocation internationale elle le doit pour une bonne part à ses terres d'outre-mer.*

*Ces terres qui enrichissent de leurs cultures collectives de leur propre richesse artistique et culturelle, fruit d'un brillant héritage arawak, taïno, caraïbe, européen, africain et hindou, épanoui dans une moderne créolité. Une créolité fortement exprimée dans une langue savoureuse, imagée, originale, langue du cœur et de l'émotion.*

*Ces terres d'où viennent tant d'hommes et de femmes, intellectuels, sportifs, cadres et travailleurs, qui apportent à la métropole leur compétence, leur générosité, leurs talents.*

*Vitalité culturelle mais aussi vitalité démographique, avec les problèmes qu'elle pose, c'est vrai, mais également les espoirs dont elle est porteuse.*

*Jeunesses antillaise et guyanaise vivantes et ambitieuses confrontées à un monde qui change, et qui cherchent à se situer, à déchiffrer les lignes incertaines qui dessinent les contours de leur avenir. Et je comprends ces interrogations, ces incertitudes, cette angoisse parfois, face à un contexte sans cesse différent et souvent difficile à cerner.*

*Nous assistons à des changements profonds sur la scène mondiale : la force de l'Amérique, l'émergence de l'Europe comme puissance planétaire, le réveil de l'Asie, le déclin des idéologies, l'affaiblissement des affrontements qu'elles ont suscités tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle. Le développement d'une économie où l'échange de l'information prend le pas sur celui des biens et même sur celui des services. Et simultanément l'émergence de centres de décision économique à l'échelle internationale, voire à l'échelle planétaire.*

*Ces évolutions appellent une réflexion sur le rôle de l'État.*

*Elles impliquent, non pas, bien sûr, sa disparition ou son affaiblissement mais son recentrage autour d'un certain nombre de fonctions que lui seul peut assurer, alors que d'autres fonctions peuvent être exercées plus efficacement et à un meilleur coût collectif, de façon mieux adaptée par d'autres acteurs. Et c'est ici que ce débat rejoint vos propres préoccupations, car vous êtes, à l'évidence, au nombre de ces acteurs.*

*Au regard de tels changements, les réponses qui ont prévalu depuis le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle tendent à perdre une partie de leur pertinence : à des défis nouveaux, nous devons imaginer des réponses renouvelées.*

*Je suis venu ici pour réfléchir avec vous, pour ouvrir le débat sur ces sujets qui domine l'avenir des générations qui arrivent. Et je voudrais articuler cette réflexion autour de deux questions, à la fois simples mais aussi profondément complexes :*

*- dans ce monde en mutation, où en sont aujourd'hui les départements français d'Amérique ?*

*- autour de quels objectifs, de quelles ambitions, de quels moyens pouvons-nous construire un projet répondant à l'attente de nos concitoyens d'outre-mer ?*

*\* \**

*La Martinique, comme la Guadeloupe et la Guyane, traverse de réelles difficultés économiques et donc des difficultés sociales. Le poids de l'éloignement, celui de l'insularité, les conséquences économiques de l'étroitesse des marchés locaux, le déficit de compétitivité par rapport aux produits concurrents fabriqués dans les pays voisins. Autant de données objectives, pénalisantes, qui doivent donc être compensées par la collectivité nationale et par l'Europe.*

Ces handicaps contribuent à placer vos départements dans une situation de forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Je n'entends pas, par-là, le simple déséquilibre statistique des échanges, car ce n'est pas le plus important à mes yeux. Mais derrière les chiffres, il y a une réalité économique : l'essentiel de votre consommation est importé - et il y a une réalité sociale : le poids des revenus de transfert provenant du reste de notre pays. Dans les deux cas, nous devons veiller à ce que la situation actuelle s'améliore, car elle ne correspond ni à vos intérêts, ni à vos souhaits.

Or l'activité économique des Antilles est concentrée sur un nombre limité de secteurs qui se sont développés successivement, en particulier la canne à sucre, la banane et le tourisme. Mais chacune de ces activités reste fragile.

La canne est tributaire des mécanismes de garantie du revenu sucrier et de la fiscalité particulière du rhum. La banane, qui représente 30 000 emplois directs ou indirects aux Antilles, est l'objet d'agressions permanentes de la part de sociétés multinationales. Le tourisme est confronté à la concurrence très vive de destinations voisines qui possèdent de réels avantages en termes de compétitivité.

Les autres activités productives sont limitées par le niveau élevé des coûts : pas uniquement celui du travail, que l'on cite le plus souvent, mais aussi celui du capital, c'est-à-dire de l'investissement et des fonds propres, et tout autant le coût d'approche des produits intermédiaires. La conquête de nouveaux marchés dans la région s'en trouve handicapée, et de surcroît elle se heurte aux nombreuses mesures de protection édictées par les États voisins, ce que nous appelons les « negative lists ».

Vos économies éprouvent donc des difficultés à assurer leur développement, et ces difficultés se traduisent par une baisse du niveau des investissements. Pendant près de quinze ans, l'investissement productif s'était maintenu à un niveau élevé parce qu'il bénéficiait d'un régime fiscal favorable mis en place d'ailleurs par le gouvernement que je dirigeais. Pendant cette période, la défiscalisation a été l'un des moteurs de la croissance économique de l'outre-mer et aussi naturellement un facteur de création d'emplois.

Ce dispositif efficace apportait une réponse nécessaire à l'un des handicaps que j'évoquais tout à l'heure : le coût élevé de l'investissement. Et l'on voit bien que son démantèlement progressif depuis plusieurs années se traduit par la stagnation de l'économie.

Or rien, ici, n'est plus indispensable que la création de nouveaux emplois et la lutte contre un chômage qui mine la société et qui explique largement les tensions qu'elle connaît.

Le chômage est omniprésent. Il atteint de l'ordre de 30 % de la population active, c'est-à-dire le triple de la métropole. C'est un chômage structurel et long : un demandeur d'emploi sur deux est inscrit depuis plus d'un an. Dans une société où 40 % de la population a moins de 20 ans, le risque de marginalisation est considérable. C'est un phénomène qui frappe en réalité deux générations à la fois : celle des parents forcés à l'inactivité, et celle des enfants qui grandissent sans mesurer le caractère anormal d'une société où l'on ne travaille pas. Et bien sûr le chômage apporte avec lui ses conséquences en matière d'alcoolisme, de toxicomanie, de délinquance qui explique que la population bénéficiaire du RMI soit, proportionnellement, presque deux fois plus importante ici qu'en métropole. Il contribue à entretenir la tension qui marque les rapports sociaux.

*Les conflits sociaux, dans vos départements, se signalent par leur durée, et par leur intensité, par leur forte composante idéologique, et par l'extrême difficulté dont font preuve les partenaires sociaux pour les maîtriser et les faire cesser. Or ces mouvements sont plus perturbants pour la vie et l'activité locale qu'ils ne le sont ailleurs. Un conflit limité peut bloquer la vie d'un département tout entier. Ceci constitue un handicap supplémentaire qui ne doit pas être sous-estimé : la qualité du dialogue social, la capacité des partenaires sociaux à développer un cadre contractuel des relations du travail, le renoncement à la violence dans les conflits collectifs, constituent autant d'indicateurs de la maturité d'une société et de son degré de responsabilité.*

*J'appelle les partenaires sociaux à une réflexion sur ce sujet. Je les invite, parce que c'est leur intérêt, à faire vivre le dialogue social, à le conduire avec plus de pragmatisme, moins de rigidité dogmatique, moins d'indifférence, à ne pas chercher à en faire un terrain d'affrontement idéologique non plus. Le dialogue social doit se dérouler librement, dans le cadre que fixe la loi dont l'État demeure le garant.*

*Ce tableau peut sembler sombre. Il ne l'est qu'en apparence.*

*Retournons-nous un instant et souvenons-nous de ce qu'était la Martinique, il y a cinquante ans. Les progrès économiques et sociaux ont été considérables. Ils furent permis par la départementalisation et, plus récemment, par l'égalité sociale.*

*Cette réussite est celle de la France, mais elle est surtout la vôtre. Par la qualité des infrastructures, le niveau de scolarisation, l'espérance de vie, les garanties sociales, le niveau sanitaire, vos départements constituent, dans leurs zones respectives, des îlots de modernité.*

*C'est pourquoi vos voisins attendent beaucoup de vous et de la France en matière de coopération régionale et nous devons avoir à cœur de répondre intelligemment et de façon adaptée au monde moderne à cette attente. Vous devez être fiers de ce que vous êtes et tenir pleinement votre rôle au sein du bassin caraïbe.*

*Et pourtant, chacun le voit, le malaise subsiste. C'est d'abord celui qui résulte du chômage, que j'évoquais tout à l'heure. C'est celui de l'absence d'horizon et d'espoir, celui d'un assistanat qui humilie. Ce malaise, c'est aussi la perte de ses repères par une partie de la société, notamment les jeunes qui ne se reconnaissent plus dans les structures collectives : famille, école, commune sont mises en cause et ne constituent plus les points de stabilité qu'ils étaient autrefois. C'est en définitive le mal-être que provoque l'incertitude sur sa véritable identité, la grande difficulté qu'il y a à être à la fois créole, caribéen, français et européen.*

*Dans un certain nombre de cas, ce malaise est aggravé par une immigration massive et plus ou moins incontrôlée qui contribue à accentuer la déstabilisation de la société. Il se traduit par une diminution de l'esprit civique, un manque d'attention envers les autres, l'enfermement progressif sur soi-même ou au sein de petits groupes marginaux, un moindre respect pour l'environnement aussi.*

*Les Martiniquais, les Guadeloupéens, les Guyanais, s'interrogent sur ce qu'ils sont dans ce monde qui change, sur ce qu'ils seront demain. Rares sont ceux qui voient, je crois, dans une rupture avec la France la réponse à cette recherche identitaire. Mais le message qu'ils nous délivrent de manière pratiquement unanime est une formidable demande de reconnaissance de leur personnalité, de leur dignité, de leur identité, et aussi de leur capacité à assumer eux-mêmes une partie beaucoup plus importante de leur destin. Nous ne devons pas, nous ne pouvons pas ignorer ce message.*

*Face aux difficultés économiques, aux tensions sociales, au malaise identitaire, l'administration de l'État peine à apporter les réponses espérées, parce qu'elle est trop souvent prisonnière de ses règlements, du rationalisme qui a fait sa force mais qui trouve ici ses limites, parce que les inconvénients de la recentralisation administrative sont multipliés par la distance qui vous sépare des bureaux parisiens. Quelles que soient la qualité et la bonne volonté des hommes, tout cela nourrit la critique à l'égard du système institutionnel, une critique dans laquelle il est malaisé de séparer ce qui s'adresse au statut de ce qui concerne la bureaucratie.*

*Car l'État et son administration, ici peut-être plus qu'ailleurs, ont besoin d'adapter leurs structures et leurs méthodes de travail au monde nouveau dans lequel nous entrons. Au-delà se situe un débat plus vaste, qui est le débat celui des institutions. Ce débat pose lui-même la question de l'existence d'un projet de société, car un statut n'est jamais qu'un instrument au service d'une ambition collective à un moment donné.*

*Et ceci me conduit à poser la seconde question : autour de quels objectifs, avec quels moyens pourrions-nous construire un projet répondant à l'attente du plus grand nombre de nos concitoyens d'outre-mer ?*

*\*\**

*La situation actuelle et l'évolution du monde moderne exigent à l'évidence que soient bien davantage reconnues et respectées la personnalité, la sensibilité et la culture de l'outre-mer dans toute sa diversité.*

*Il faut donc inventer un modèle original de développement comportant à la fois un transfert accru de responsabilités vers vos sociétés et vers leurs élus tout en maintenant les solidarités française et européenne. Ce modèle doit, je crois, répondre à quatre exigences.*

*\*\**

*D'abord, l'environnement économique, l'environnement social et professionnel de l'entreprise doit être fortement amélioré afin de donner de nouvelles marges de manœuvre aux décideurs locaux.*

*Une première priorité consiste à poursuivre et à amplifier les mesures qui permettent de diminuer le coût du travail. La loi adoptée en 1994, à l'initiative de Dominique Perben, a produit des effets dont toutes les enquêtes ont confirmé le caractère positif : de véritables emplois marchands ont été créés, emplois durables, créateurs de richesse, à la différence des emplois publics dont la multiplication, souvent nécessaire, mais trop souvent artificielle, pèse en réalité sur l'économie. Il faut s'en inspirer et il faut donner à cette loi un nouveau souffle par des mesures ambitieuses d'exonérations de charges sociales.*

*Il faut créer de véritables emplois, économiquement justifiés parce qu'alors, la richesse produite compense rapidement l'aide qui a été accordée, parce que seuls de tels emplois comportent pour ceux et pour celles qui les occupent une véritable perspective d'avenir.*

*Le dynamisme et la pression de cette jeunesse commandent, ici plus qu'ailleurs, de privilégier les mesures liant une cessation anticipée d'activité à l'embauche d'un jeune. Ce sont, je le sais, des dispositifs coûteux, mais je suggère qu'un dialogue s'ouvre entre les responsables politiques et professionnels et syndicaux de vos départements et les autorités compétentes de l'État afin que des mécanismes spécifiques et cofinancés puissent être mis en place.*

*Il faut aussi que les aides accordées en faveur de la création d'emplois contribuent à faire reculer la part du travail non officiel qui constitue de fait une soupape, c'est vrai, mais qui fragilise l'ensemble du tissu économique.*

*Tout comme celui de l'emploi, le coût de l'investissement doit être allégé. La loi de défiscalisation de 1986, qui avait fait ses preuves, ayant été largement vidée de son contenu, il est urgent de négocier un autre dispositif avec les responsables de vos régions. L'incertitude sur l'avenir, comme l'instabilité des législations, constituent en effet des obstacles majeurs à l'investissement qui a besoin de confiance. Je souhaite que le dialogue sur ce dossier s'engage sans délai, avec le souci de l'efficacité. La loi en préparation doit traduire le résultat de ce dialogue. Le maintien d'un mécanisme de défiscalisation dans les secteurs économiques d'avenir, auquel s'ajouterait un allègement significatif de la taxe professionnelle, qui pèse à la fois sur le capital et sur le travail, serait de nature à redynamiser l'économie.*

*Dans ce but, l'accès des entreprises locales à de bonnes conditions de crédit, compte tenu de la récente disparition du système de réescompte de l'institut d'émission, doit aussi être facilité.*

*Les Antilles et la Guyane ont besoin, dans ces domaines, de plus de clarté et de plus de lisibilité à moyen terme. Cette clarté peut résulter de la mise en place d'un véritable Code des investissements qui serait particulier à chacune de vos régions et qui ferait l'objet d'une négociation et d'une contractualisation entre elle et l'État. Et l'on peut s'interroger, dans cet esprit, sur l'utilité d'une nouvelle loi-programme. L'avantage d'une telle loi résiderait dans le fait qu'elle contiendrait non seulement des engagements et des mesures sur plusieurs années, mais également leur traduction chiffrée, c'est-à-dire les moyens de les mettre effectivement en œuvre. Ainsi les acteurs économiques et les exécutifs régionaux et locaux sauraient-ils avec précision dans quel cadre ils doivent assurer leur développement.*

*\*~\**

*La seconde exigence est que les Antilles et la Guyane doivent être, le plus étroitement possible, arrimées à l'Europe. Depuis de nombreuses années se poursuit un processus de rapprochement avec l'Union Européenne dont vous mesurez aujourd'hui le bénéfice pour l'économie de vos régions.*

*Les moyens affectés à l'outre-mer français par les fonds structurels européens sont en effet considérables. Les lois spécifiques destinées à compenser vos difficultés - les Poseidom - se sont développées avec succès en réponse au premier mémorandum que la France, à mon initiative, avait déposé à Bruxelles en juillet 1987. Il convient désormais d'obtenir la confirmation de leur caractère pérenne et de mettre fin, dans la mise en œuvre de ces crédits, aux délais injustifiés et inacceptables entre leur ouverture à Bruxelles et la mise à la disposition de vos régions.*

*Une étape significative dans vos relations avec l'Europe a été franchie lors du Traité d'Amsterdam. L'article 299-2 de ce texte confirme à la fois votre appartenance à l'Europe en tant que départements français d'outre-mer et votre caractère de régions ultrapériphériques bénéficiant de droits, d'avantages, et de politiques communautaires particulières. C'est, pour les Martiniquais, les Guadeloupéens et les Guyanais, un instrument exceptionnel de développement qu'il leur appartient de mettre pleinement en valeur.*

*L'État doit vous y aider, et non constituer entre vous et l'Europe un écran ou un frein. Il s'agit de permettre aux grandes filières agricoles traditionnelles, notamment la banane aux Antilles, la filière canne-sucre-rhum dans les quatre DOM, la filière rizicole dans l'ouest guyanais, d'avoir accès au marché européen en étant assurées de l'écoulement de leur production et d'une juste rémunération des producteurs dans le plein respect des principes de la politique agricole commune. Il s'agit également de compléter des dispositifs là où ils demeurent insuffisants, par exemple dans l'aide au transport entre les régions ultrapériphériques et l'Europe continentale. Il appartient au gouvernement de faire preuve sur ces dossiers de toute la vigilance et du dynamisme nécessaire.*

*Pour ma part, alors que la France va assurer dans quelques mois la présidence de l'Union européenne, je considère comme essentiels la consolidation et l'approfondissement des liens entre l'Union et ses régions ultrapériphériques. J'en ferai donc l'une des priorités de notre présidence.*

*\*\**

*En troisième lieu, les Antilles et la Guyane doivent devenir des acteurs de plein exercice de la coopération avec leur environnement régional.*

*J'ai évoqué tout à l'heure l'attente des pays qui vous entourent à l'égard de vous-mêmes, de la France et de l'Europe. Le développement de la coopération régionale à partir de vos territoires correspond à un besoin et fait l'objet d'un large consensus. Vous avez, je le sais, le désir et la volonté nécessaires, mais une grande partie des moyens de cette coopération se trouvent relever de l'État. C'est le cas de la Sécurité civile, des établissements hospitaliers, de la Météorologie nationale, du fonctionnement des établissements scolaires, de la recherche, et sans doute de beaucoup d'autres secteurs. Et Paris n'est pas toujours à même de conduire cette coopération régionale, parce qu'il est trop lointain, parce qu'il n'a pas la connaissance indispensable des sensibilités locales.*

*Je souhaite qu'un terme soit mis à cette situation singulière dans laquelle il y a d'un côté ceux qui ont la compétence et de l'autre ceux qui ont les moyens. Et pour cela il faut mettre les moyens à la disposition de ceux qui ont la compétence et la volonté.*

*Les moyens juridiques d'abord. Il faut, désormais, que la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane soient les représentants et les porte-parole naturels de la France et de l'Europe dans la zone caraïbe. Ce que je dis, naturellement, est valable pour l'Océan Indien, pour le département de La Réunion. Leurs exécutifs ont vocation à siéger à ce titre dans les principales organisations multilatérales régionales. De même, ils doivent recevoir le pouvoir de négocier et de signer les traités et accords de portée régionale au nom de la République. Dans ces circonstances, ils bénéficieront du concours effectif de l'ensemble des services concernés de l'État en tant que de besoin.*

*Ces responsabilités nouvelles et importantes doivent être accompagnées par les moyens sans lesquels elles ne seraient qu'un trompe-l'œil. Les crédits que l'État consacre à la coopération dans cette zone devront être décentralisés au niveau de chaque région dans un fonds que les collectivités locales pourront, le cas échéant, elles-mêmes abonder et qui deviendra, en partenariat avec l'État, l'instrument privilégié de la coopération régionale sous la responsabilité des élus et responsables régionaux. Les moyens ainsi délégués pourront être complétés par les fonds structurels communautaires puisque la coopération régionale, et vous le savez, est également l'une des actions encouragées par l'Union Européenne.*

*Ainsi vous serez demain de véritables acteurs, et non plus de simples cautions de la coopération régionale. Vous tiendrez toute votre place dans le concert diplomatique régional au nom des populations que vous représentez. C'est ce que nous avons initié hier en Guadeloupe au cours du premier sommet des Chefs d'État et de Gouvernement du CARIFORUM avec les présidents des conseils Régionaux et des conseils Généraux des trois départements.*

*\*\**

*Enfin les structures administratives et politiques de vos départements doivent être au service de ce projet de développement et de responsabilité.*

*Les Antillais et les Guyanais veulent être administrés au plus près de leurs attentes, au plus près des réalités locales.*

*Dans le monde nouveau dans lequel nous entrons, le succès appartiendra à ceux qui feront preuve de la plus forte réactivité, de la meilleure capacité d'adaptation aux changements. Il faut pour cela de très larges délégations de compétences aux autorités décentralisées, ce qui correspond de surcroît aux exigences de l'efficacité et aux exigences de la démocratie. Parce que vos départements sont géographiquement très éloignés des centres de décisions nationaux, parce que les problèmes que vous rencontrez sont très spécifiques par rapport à ceux du reste du pays, parce que vous évoluez dans un environnement international particulier, tout cela justifie une politique très ambitieuse de transfert de responsabilités.*

*Mais cette politique ne peut être appliquée de façon uniforme. L'outre-mer français est riche de ses diversités culturelles, économiques, sociales et statutaires. L'évolution des règles est dans la nature des choses si l'on veut doter vos collectivités d'un mode de gestion moderne et donner à vos élus les espaces de liberté et de responsabilité qu'exige aujourd'hui la conduite des affaires publiques.*

*Bien sûr, toute évolution doit respecter les principes qui fondent le pacte social d'un pays. C'est l'unité de la République, dont je suis le garant. C'est la règle de la démocratie, qui suppose que toute modification statutaire substantielle soit explicitement approuvée par les populations concernées.*

*Dans le cadre de son projet de loi d'orientation, le gouvernement a choisi d'ouvrir le débat sur la question institutionnelle. La réflexion et la discussion doivent donc, être libres, ouvertes, démocratiques. Toutes les propositions, dès lors qu'elles ne mettent pas en cause notre République et ses valeurs fondamentales, sont recevables et légitimes. Elles sont autant de contributions utiles et nécessaires à ce débat.*

MM. Claude Lise et Michel Tamaya ont remis au gouvernement un rapport de qualité qui vise à moderniser les institutions actuelles. Ce rapport souligne notamment la nécessité d'une clarification et d'une redéfinition des frontières de compétence entre les deux Assemblées.

Le gouvernement, quant à lui, propose la mise en place d'une troisième institution locale, le Congrès, composé des conseils généraux et régionaux ainsi que des parlementaires. Sa mission consisterait à prendre position, à la majorité qualifiée, sur d'éventuels changements des institutions.

Mme Lucette Michaux-Chevry, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Antoine Karam ont proposé, quant à eux, une démarche intéressante mais différente. Elle vise à transformer les trois départements en régions autonomes dotées de pouvoirs élargis, à l'intérieur de l'ensemble français et de l'Union européenne.

On mesure bien l'étendue du champ des réflexions allant du maintien de la départementalisation à l'autonomie régionale. Aucune de ces démarches ne me gêne, aucune de ces approches ne me choque. Toutes les orientations, s'agissant des départements d'Outre-mer, sont admissibles, dès lors, je le répète, que les principes de la République et de la démocratie sont respectés et que les populations concernées sont, le cas échéant, consultées.

Vous savez l'attachement, et je le dis au sens propre du terme, et au sens fort du terme et l'affection que je porte depuis toujours aux habitants de l'outre-mer et à leurs territoires. Chaque fois que je l'ai pu, je me suis efforcé de les faire progresser vers plus de bien-être et plus de responsabilité. Vous trouverez toujours auprès de moi une écoute attentive et un appui sans faille, lorsqu'il s'agira d'accompagner un mouvement qui, naturellement, ne conduise ni à l'aventure, ni à la régression.

L'institution départementale, fondée sur l'assimilation et qui a longtemps été synonyme de progrès et de dignité, a, probablement, atteint ses limites. L'égalité sociale est acquise. La marge de manœuvre financière des départements a été réduite par la montée des charges qui pèsent sur eux. Leur cadre juridique demeure contraignant dans la mesure où la souplesse de l'article 73 de la Constitution n'a pas été, beaucoup s'en faut, suffisamment utilisée. Mais comme les départements demeurent néanmoins d'exceptionnels espaces de solidarité à l'échelle nationale et européenne, tout changement, doit permettre la préservation de vos acquis sociaux et le maintien des avantages financiers apportés par l'Europe.

Quant à la région, institution plus récente, elle apporte aussi une contribution essentielle et appréciée au développement économique et social de vos territoires dont il faut tenir compte.

Ma conviction est que les statuts uniformes ont vécu et que chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, un statut sur mesure.

À La Réunion, le statut départemental n'est pas remis en cause. Il est à ce point apprécié qu'un certain nombre d'élus réclament depuis longtemps la création d'un deuxième département justifié par l'évolution démographique et le rééquilibrage économique de l'île. Cette revendication s'inscrit dans la nécessaire amélioration de la démocratie locale en rapprochant le niveau de décision des citoyens. Pour ma part, j'ai dit ce que j'en pensais, je l'ai dit à La Réunion. Il appartiendra aux élus réunionnais de se prononcer.

*En Guyane, ce n'est pas la démographie mais plutôt l'isolement géographique et la sous-administration du territoire, qui nourrissent une revendication analogue, que je comprends et qui doit être, en toute hypothèse, étudiée attentivement au même titre que les autres solutions.*

*Aux Antilles, le débat institutionnel est désormais ouvert et il transcende les appartenances politiques traditionnelles.*

*En Guadeloupe, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy aspirent à une évolution. Saint-Barthélemy pourrait voir son statut évoluer vers un TOM ou vers une collectivité territoriale au sein de la Région Guadeloupe. Saint-Martin pourrait bénéficier de transferts progressifs de compétence et de moyens, contractualisés avec l'État, mais surtout avec le Département et la Région Guadeloupe.*

*Ces débats témoignent d'attentes fortes et aussi d'une vraie vitalité démocratique. Pour ma part, dans la fidélité à mes convictions et à mes devoirs, je serai très attentif à toutes vos propositions, dont je sais qu'elles sont motivées par l'idée que vous vous faites, dans votre cœur et dans votre esprit, de l'intérêt général.*

*D'abord, je m'opposerai à tout ce qui conduirait à un désengagement des Français à l'égard de leurs compatriotes d'Outre-mer ou à l'abandon par la France de ses responsabilités.*

*Je rappelle ensuite que les institutions, les statuts ne sauraient à eux seuls résoudre les problèmes d'une société. Un projet économique et social ambitieux est un support indispensable à un statut rénové, qui ne saurait produire d'effets positifs dans une société où l'État de droit ne serait ni garanti, ni respecté.*

*Enfin, la prise en compte des différences et des spécificités de l'identité de chaque collectivité d'outre-mer doit aller de pair avec l'adhésion complète aux principes et aux valeurs intangibles de la République, auxquels il ne saurait être dérogé sur aucune partie du territoire français.*

*À cette doctrine générale, constituant en quelque sorte le " cœur " de la citoyenneté française, j'ajouterai deux principes, pour permettre une évolution raisonnable et cohérente des institutions traduites dans des statuts organiques particuliers approuvés par les populations concernées. Le principe d'individualisation qui reconnaît à chaque collectivité d'outre-mer le droit de bénéficier d'un régime adapté sans se trouver enfermée dans une catégorie uniforme. Le principe de responsabilisation qui est le corollaire indispensable des transferts nécessaires de compétence.*

*Je conclurai cette réflexion en évoquant les éventuelles conséquences juridiques des réformes auxquelles pourrait conduire le débat actuel. Comme je l'ai dit, les dix collectivités françaises d'outre-mer peuvent aspirer légitimement à une reconnaissance de leur spécificité. Le moment venu, lorsque les projets auront pris forme et recueilli l'assentiment populaire, une réflexion globale devra intervenir pour élaborer une construction juridique lisible et cohérente, fondée sur les grands principes que je viens de rappeler.*

*\*\**

*Mesdames et Messieurs, Mes Chers Amis,*

*Le débat actuel souligne le sens aigu de la démocratie, la maturité de nos concitoyens d'outre-mer et en définitive le très large consensus qui s'établit autour de la volonté de progrès exprimée notamment par les élus fondés sur le respect, réaffirmer sur votre dignité et identité. Par des voies certes différentes, vous recherchez tous un surcroît de liberté d'administration, de démocratie décentralisée et d'autorité internationale.*

*Je fais confiance aux élus, qui sont rassemblés ici, pour animer les discussions, encadrer et conduire les évolutions qui découleront de ces discussions, dans un souci de transparence et de démocratie. Je fais confiance à l'ensemble des forces vives et des partenaires sociaux pour faire prévaloir la primauté du développement économique et du progrès social dans le fonctionnement et l'évolution des institutions publiques.*

*Je vous fais confiance, à vous toutes et à vous tous, mes compatriotes d'outre-mer. Je sais que vous vous sentez responsables de ce projet collectif.*

*Le chemin que vous avez parcouru au sein de notre France et avec la France, ici, outre-mer, comme en métropole, est exceptionnel et exemplaire. Je vous invite à le poursuivre dans le cadre d'un dialogue renouvelé et confiant, conforme à la tradition d'humanisme et de respect de l'autre qui doit caractériser notre pays et qui est au cœur de votre culture. Votre ambition sera toujours l'ambition de la France et sachez qu'elle sera toujours la mienne.*

*Vive la Martinique !*

*Vive la République !*

*Vive la France !*