



Troisièmes Rencontres des Collectivités des Outre-mer

Les Outre-mer face aux enjeux de la gouvernance : l'emploi public local au service du développement des territoires – les politiques locales de sécurité

Angers – du 3 au 7 juin 2013

Sommaire

L'emploi public local au service du développement des territoires

Conférence-débat : l'emploi public dans les collectivités d'Outre-mer, analyse comparative statistique, sociologique et juridique 2

Table ronde de clôture de la thématique : quelles perspectives pour l'emploi public local dans les collectivités d'Outre-mer ?.....18

Les politiques locales de sécurité

Conférence-débat : Police « municipale », police « territoriale » - les perspectives d'évolution d'une filière en mutation27

Conférence-débat : Les spécificités des Outre-mer impactant les politiques locales de sécurité et de prévention34

Synthèse des travaux.....39

L'emploi public local au service du développement des territoires

Conférence-débat : l'emploi public dans les collectivités d'Outre-mer, analyse comparative statistique, sociologique et juridique

Conférence-débat animée par Philippe MOUTON

Directeur à la Direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et des compétences, CNFPT

Véronique BERTILE

Maître de conférences université Montesquieu-Bordeaux IV

Il convient, avant tout, d'insister sur le caractère extrêmement relatif des comparaisons s'agissant de collectivités qui ont chacune leurs propres problématiques et leurs singularités. Pour autant, toutes ces collectivités ont aussi des préoccupations communes. La comparaison n'entend pas non plus dresser une vision exhaustive de la situation de chaque collectivité. Elle s'attachera simplement à apporter une vision d'ensemble qui permettra de dégager de grandes tendances.

I. Analyse juridique des statuts applicables au personnel territorial Outre-mer

On a coutume de rappeler que le droit dit ce qui « doit être » et non pas ce qui « est ». Ceci se vérifie notamment pour ce qui concerne la fonction publique territoriale en Outre-mer

Pendant longtemps, le droit français de l'Outre-mer a été caractérisé par la distinction constitutionnelle entre DOM et TOM. Les Départements d'Outre-mer (DOM) étaient – et sont toujours – soumis au principe de l'identité législative, ce qui signifie que les droits et règlements métropolitains s'y appliquent de plein droit, c'est-à-dire sans que le texte ait besoin de le préciser. Les Territoires d'Outre-mer (TOM) étaient, pour leur part, régis par le principe de spécialité législative, selon lequel les lois et les règlements nationaux ne s'appliquent que si le texte le mentionne expressément.

Cette dichotomie était certes imparfaite mais elle avait au moins l'avantage de donner une impression de simplicité.

Ce temps est désormais révolu et le droit de l'Outre-mer se caractérise aujourd'hui par une terrible complexité qui a de quoi déconcerter même le meilleur des pédagogues.

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les TOM ont disparu, de sorte que la distinction entre DOM et TOM a été remplacée textuellement par la distinction entre DOM et COM (Collectivités d'Outre-mer). Certaines collectivités comme la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie ont même opté pour le vocable de Pays d'Outre-mer (POM) mais il ne s'agit pas là d'une catégorie juridique à proprement parler.

La Constitution traite séparément ces deux types de collectivités puisque les DOM sont régis par l'article 73 et les COM par l'article 74.

Pour simple qu'elle paraisse, cette répartition entre DOM et COM cache, en réalité une très grande diversité qui conduit à faire éclater la notion même de « catégorie » et la distinction entre article 73 et article 74. En effet, le régime de certaines collectivités relevant de l'article 74 les rapproche davantage de l'esprit de l'article 73. Tel est, par exemple, le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon. A l'inverse, le régime de certaines collectivités dépendant de l'article 73 se situe plutôt dans l'esprit de l'article 74. Nous retrouvons notamment ici le cas de la Guyane et de la Martinique, qui ont opté pour un statut de collectivité unique.

Le temps de l'uniformité est donc révolu et le sacrifice de la pédagogie ne sera pas vain si les « statuts à la carte » qui sont offerts aux différentes collectivités d'Outre-mer permettent à celles-ci de trouver leur voie de développement et « d'épanouissement personnel » dans la République.

Cette diversité statutaire de l'Outre-mer a évidemment des conséquences sur la fonction publique. Ceci vaut non seulement pour la fonction publique de l'Etat – l'éloignement occasionnant certaines contraintes – mais aussi et surtout pour la fonction publique territoriale, puisque les employeurs publics territoriaux Outre-mer ne se retrouvent pas dans la même situation que leurs homologues métropolitains.

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires à la fonction publique territoriale, forment respectivement les titres I et III du statut général des fonctionnaires. Elles constituent le droit commun de la fonction publique territoriale.

Leur application Outre-mer est tantôt passée sous silence, tantôt explicitée.

C'est ainsi que la loi du 13 juillet 1983 ne comportait, au moment de son adoption, aucune disposition relative à son application Outre-mer. Ce silence emportait, de fait, application de plein droit dans les DOM mais non pas dans les TOM. L'ordonnance du 6 mai 2005, relative au statut communal et au statut des élus de certaines collectivités d'Outre-mer et de Nouvelle-Calédonie, a introduit dans cette loi de 1983 deux dispositions relatives à l'outre-mer. Il en ressort que la loi de 1983 s'applique en intégralité aux DOM et partiellement aux COM et à la Nouvelle-Calédonie.

A contrario, la loi du 26 janvier 1984 a explicité son application outre-mer dès son adoption au travers de son article 112. Cette loi a connu ultérieurement de nombreuses modifications, dont certaines ont concerné l'outre-mer. Ces différents textes conduisent à la conclusion que la loi de 1984 n'a pas vocation à s'appliquer aux collectivités situées outre-mer non mentionnées, à savoir les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, et ce alors même que, comme nous l'avons vu, certaines dispositions de la loi de 1983 leur sont applicables.

Cette première analyse de l'application du droit commun de la fonction publique territoriale aux collectivités situées outre-mer montre d'emblée qu'il existe une fonction publique territoriale spécifique à l'Outre-mer, cette fonction publique territoriale étant, qui plus est, à géométrie variable.

A y regarder de plus près, cette fonction publique territoriale d'outre-mer est tributaire non pas tant du statut constitutionnel (article 73 ou article 74) que du régime législatif applicable (spécialité ou identité législative). Ainsi, pour les collectivités qui ont opté pour le principe de l'identité législative, la fonction publique territoriale tend à s'aligner sur le droit commun alors que pour les collectivités qui ont opté pour le principe de la spécialité législative, la fonction publique territoriale tend à être soumise à un droit spécifique, différent du droit commun.

Le choix entre les principes d'identité ou de spécialité législative reflète, en matière de fonction publique territoriale, la tension qui existe entre deux de ses trois grands principes, à savoir l'unité et la spécificité (le troisième grand principe étant la parité avec la fonction publique d'Etat).

Le principe d'unité de la fonction publique territoriale repose sur le système de la carrière. Cette unité se matérialise notamment par la loi du 13 juillet 1983, qui contient des dispositions essentielles communes comme l'affirmation du principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, l'affirmation de la situation légale et réglementaire du fonctionnaire, les principales conditions d'accès à la fonction publique, les différentes garanties, les grands principes de la carrière etc. Outre ces principes, l'unité est également perceptible dans le fait que les textes traitent indistinctement des agents communaux, départementaux et régionaux.

Le principe de spécificité de la fonction publique territoriale est étroitement lié au principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi qu'à la situation particulière des employeurs publics locaux. Ces derniers réclament notamment une plus grande marge de manœuvre dans le recrutement de leurs agents et se méfient, de ce fait, assez souvent du recrutement par concours. Ils demandent aussi une plus grande marge de manœuvre dans la gestion des carrières en militant pour un assouplissement du cadre statutaire au profit d'une logique plus contractuelle.

Le Conseil constitutionnel a veillé à préserver une certaine latitude d'action pour les employeurs publics locaux. Sa décision du 26 janvier 1984 précise notamment cette marge de manœuvre en indiquant que « *l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, etc.* ».

L'énoncé de ces deux principes d'unité et de spécificité de la fonction publique territoriale suffit à éclairer la tension, le conflit voire parfois la contradiction qui peuvent exister entre ces deux notions. Les collectivités outre-mer qui ont opté pour le principe de la spécialité législative suivent la voie d'une certaine autonomie et ont donc mis logiquement l'accent sur le principe de spécificité de la fonction publique territoriale plus que sur celui de l'unité.

La loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 (la fameuse « LOOM ») et la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 invitent chaque collectivité située outre-mer à trouver sa voie et à définir la fonction publique territoriale la plus optimale pour son développement. Cette liberté de choix laissée entre le droit commun et un droit spécifique est certes à saluer mais elle ne va pas non plus sans quelques problèmes, ne serait-ce qu'en termes de possibilités de mobilité des fonctionnaires.

Le rapprochement du droit commun de la fonction publique territoriale pour les collectivités situées outre-mer régies par le principe de l'identité législative

Ces collectivités sont les départements et les régions d'outre-mer de l'article 73 mais également les COM de l'article 74 de la constitution que sont Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, que la loi organique du 21 février 2007 soumet expressément au principe de l'identité législative.

Ces collectivités se rapprochent du droit commun tout en l'adaptant aux caractéristiques locales. Ainsi dans les DROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), la seule particularité au plan juridique concerne la sur-rémunération.

Les autres collectivités présentent des particularités plus marquées.

Saint-Pierre-et-Miquelon a toujours eu un traitement original. Dès 1984, elle se voit appliquer le droit commun de la fonction publique territoriale à deux exceptions près sur l'affiliation à un régime de retraite pour les fonctionnaires titularisés dans un emploi permanent à temps non complet et sur la composition du centre de gestion. Pour autant, aussi bien le statut fixé par la loi du 11 juin 1985 que la loi organique du 21 février 2007 ne viennent remettre en cause l'application du droit commun et matière de fonction publique territoriale, lequel est appliqué sans autre particularités notables que les deux énoncées plus haut.

De par leur changement récent de statut, Saint-Barthélemy et Saint-Martin font face à des problématiques nouvelles en matière de fonction publique territoriale. S'agissant des agents non titulaires, une première lecture rapide des textes pourrait laisser penser qu'agents de l'Etat et agents de la fonction publique territoriale de Guadeloupe sont soumis au même sort. Or, à y regarder de plus près, des nuances existent.

Ainsi, les agents non-titulaires de droit public de l'Etat affectés dans des services transférés définitivement deviennent des agents non titulaires *de droit public* de la fonction publique territoriale et sont alors *employés* par la collectivité. De leur côté, les agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale du département et de la région de la Guadeloupe deviennent des agents non-titulaires de la collectivité mais sans qu'il soit précisé s'ils seront des agents de droit public ou s'ils seront employés par la collectivité.

Quant aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale de Guadeloupe qui exercent dans un service transféré, ils peuvent opter soit pour la mutation vers la collectivité d'accueil, soit pour le maintien de leur affectation dans la collectivité qui les employait avant le transfert.

S'agissant de Mayotte, le fait d'avoir rejoint l'article 73 de la Constitution ne l'a pas empêchée de conserver certaines de ses singularités. Auparavant les statuts des agents mahorais étaient fixés par des arrêtés préfectoraux résultant d'une décision conjointe du préfet et du Conseil Général. Il a ainsi fallu attendre 1996 pour que soit adopté, par ordonnance, un statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte.

Cette ordonnance sera abrogée sept ans plus tard avec la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003, laquelle introduit dans la loi du 11 juillet 2001 (qui avait fait de Mayotte une « collectivité départementale ») un titre relatif à la fonction publique qui étend aux agents de la collectivité départementale, des communes et des établissements publics de Mayotte le bénéfice des lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984. Il est toutefois prévu que des décrets en Conseil d'Etat puissent déroger à certaines dispositions de ces dernières pour tenir compte des spécificités locales.

L'application du statut général de la fonction publique à Mayotte a donc été entérinée par la loi du 21 juillet 2003, qui a posé le principe de l'intégration progressive des agents mahorais. Pour autant, ce principe de l'intégration ne va pas sans rencontrer des difficultés, d'une part du fait de l'imbrication entre les services de l'Etat et ceux de la collectivité mais aussi compte tenu du fait que plus de la moitié des agents en service étaient rémunérés en dessous de l'indice brut 100 de la fonction publique, seuil nécessaire pour leur intégration. La création de corps et de cadres d'emplois transitoires – qualifiés de « corps passerelle » – devait servir de relais d'accueil et de viatique à l'intégration de ces agents pour qu'ils puissent remplir les conditions minimales d'intégration avant le 31 décembre 2010.

Un rapport d'information établi au nom de la Commission des lois du Sénat rendu le 18 juillet 2012 relève que les agents territoriaux qui appartenaient, avant la départementalisation, à la

fonction publique mahoraise sont aujourd'hui intégrés dans la fonction publique de droit commun mais ne bénéficient pas d'une augmentation de leur salaire alors que leurs cotisations sociales ont fortement augmenté. Le processus d'intégration n'est donc pas totalement achevé.

La distanciation du droit commun de la fonction publique territoriale pour les collectivités régies par le principe de la spécialité législative

D'autres collectivités situées outre-mer s'éloignent du droit commun et ne se voient pas appliquer le statut général de la fonction publique. Ces collectivités ont adopté des statuts de la fonction publique territoriale qui leur sont propres.

Les îles Wallis-et-Futuna sont régies par loi du 29 juillet 1961 et sont soumises à un régime de spécialité législative (article 74), bien que la collectivité ne dispose que de compétences territoriales réduites. Il n'existe pas, à ce jour, de statut de la fonction publique territoriale mais un ensemble de textes qui émanent de l'assemblée territoriale et de l'administrateur supérieur. Les agents permanents de Wallis-et-Futuna sont ainsi régis par un arrêté préfectoral du 23 septembre 1976, dont les dispositions sont largement devenues obsolètes au regard de évolutions statutaires qui sont intervenues depuis.

Les agents publics dits « permanents » exercent pour la collectivité territoriale mais sont placés sous l'autorité du préfet (ou administrateur supérieur), lequel a la double qualité de représentant de l'Etat et de chef du territoire. Ces agents, non titulaires, sont rétribués sur le budget de l'Etat mais sont soumis au droit privé. Ce régime découle d'un code du travail spécifique créé en 1952 et qui est donc dérogoire au code du travail en vigueur en métropole et dans les DOM.

Les discussions sur l'adoption d'un statut de la fonction publique territoriale sont toujours en cours. Elles avaient été engagées en 1999. L'assemblée a même adopté les deux premiers titres d'un projet de statut mais cette délibération n'a pas été rendue exécutoire. Aux dernières nouvelles, il semblerait que l'ordonnance tant attendue et qui confèrera à ces agents un statut de droit public ait été présentée en Conseil des Ministres. Un décret en Conseil d'Etat doit désormais être adopté.

La loi du 26 janvier 1984 ne porte aucune mention explicite quant à son application en Polynésie française. Cette dernière n'est, de fait, pas soumise au droit commun de la fonction publique territoriale. Une loi du 17 juillet 1986 a institué un droit du travail spécial qui s'appliquait aux agents publics locaux non-titulaires, lesquels étaient donc soumis au droit privé. Ces agents se sont vus conférer un statut de droit public par délibération de l'assemblée territoriale du 22 janvier 2004.

Dans un arrêt du 6 novembre 2007, la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que l'assemblée de la Polynésie française a compétence non seulement pour définir le statut des fonctionnaires de la Polynésie française mais qu'elle peut créer un statut propre à ses agents « *sous réserve que les recrutements s'effectuent dans le respect des règles applicables aux agents employés par les services de la Polynésie française* ».

Le statut de fonctionnaires de la Polynésie française n'a toutefois pas vocation à s'appliquer aux agents des communes de Polynésie, la loi organique de 2004 ayant confié à l'Etat le soin de déterminer les règles en matière de fonction publique communale. La loi du 15 juin 2011 aligne la fonction publique communale polynésienne sur les grands principes qui régissent la fonction publique territoriale, tout en respectant certaines spécificités locales.

A côté de la fonction publique de Polynésie française se met ainsi en place une fonction publique communale originale, dont la finalité est l'intégration des agents communaux employés dans les 48 communes de la Polynésie.

Le statut général des fonctionnaires communaux polynésiens prévoit notamment la création de quatre catégories de cadres d'emplois : conception et encadrement, maîtrise, application, exécution. Cette dernière catégorie correspond à l'ancienne catégorie D qui n'existe plus en métropole. La distinction entre application et exécution semble également assez floue.

Il existe en Nouvelle-Calédonie une fonction publique territoriale propre et dérogoire au droit commun dans laquelle deux statuts coexistent : l'un applicable aux fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie et ses provinces et l'autre applicable aux fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie. Si une mobilité entre ces deux fonctions publiques locales est prévue, il n'en est pas de même vers la fonction publique territoriale « de métropole », laquelle ne peut être intégrée que par la position de détachement.

La spécificité de la fonction publique territoriale en Nouvelle-Calédonie est évidemment étroitement liée à son statut constitutionnel à part (titre à part dans la Constitution). Sa singularité est telle que le Conseil d'Etat considère désormais que la Nouvelle-Calédonie n'est plus une collectivité territoriale de la République (arrêt Genelle du 13 décembre 2006).

Enjeux et perspectives de la fonction publique territoriale Outre-mer

- Des courants contraires

Les collectivités ont adopté une fonction publique territoriale qui, tantôt les rapproche du droit commun, tantôt les en éloigne. Il appartient aujourd'hui à chaque collectivité de trouver sa place dans la République, sachant que la différenciation le permet désormais.

L'organisation de la fonction publique territoriale doit suivre le projet de société choisi par chaque collectivité située outre-mer. Le temps de l'uniformité est révolu et la vision dogmatique de l'unité à tout prix – au mépris des particularités locales et, parfois, du bon sens pratique – a laissé la place à une vision pragmatique plus adaptée à l'objectif de développement et aux contraintes des territoires.

Les COM ont très vite choisi chacune leur trajectoire. Les DOM ont, pendant longtemps, partagé un destin commun. Tel n'est plus le cas aujourd'hui et le mouvement d'éloignement du droit commun commence à gagner, toutes proportions gardées, certains DOM. La Guyane et la Martinique se sont ainsi engagées sur la voie de la différenciation institutionnelle en devenant collectivité unique, sans pour autant changer de statut puisqu'elles sont restées régies par l'article 73 de la Constitution. Cette transformation s'opère à moyens constants. S'agissant des moyens humains, le principe retenu est que la fusion n'entraîne pas de licenciement et que des réorganisations aient lieu au fur et à mesure des départs des personnes.

A contre-courant de la voie empruntée par ces départements français d'Amérique, les départements français de l'Océan Indien (Mayotte et La Réunion) ont opté pour des choix statutaires qui les cristallisent dans la départementalisation et qui les rapprochent du droit commun pour ce qui est de la fonction publique territoriale.

Avec les statuts « à la carte », le carcan institutionnel devient obsolète et fait éclater la distinction entre assimilation et spécialité législative. La frontière devient très ténue entre une identité législative très adaptée (Guyane, Martinique) et une spécialité législative sans particularités (Saint-Pierre-et-Miquelon).

- Des statuts « sur mesure » synonymes de fermeture ?

L'existence d'une fonction publique territoriale adaptée et donc « optimale » est indéniablement un facteur de développement économique. Toutefois, comme elle est liée à des solutions purement locales, variables d'une collectivité à l'autre, elle repose sur le recrutement local et se présente comme un frein à la mobilité. Ce recrutement local ne s'apparente pas à une « préférence régionale », laquelle serait contraire au principe d'égalité et n'a été juridiquement acceptée que pour la Nouvelle-Calédonie au prix d'une révision de la Constitution. La Polynésie française, qui avait souhaité pouvoir appliquer le même principe de préférence régionale, a dû finalement y renoncer au profit d'un droit préférentiel à l'emploi.

Selon l'article 14 de la loi du 13 juillet 1983, la mobilité entre les fonctions publiques et à l'intérieur de chacune d'elles constitue une garantie fondamentale de la carrière des fonctionnaires. Cette garantie a, du reste, été renforcée par la loi du 3 août 2009. Ces dispositions s'appliquent dans les collectivités qui se rapprochent du droit commun mais non pas pour les autres, à savoir Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

Si cet état du droit empêche les fonctionnaires territoriaux « métropolitains » de venir travailler outre-mer et répond, en cela, à une certaine volonté politique liée à cette idée de préférence régionale, *a contrario* il ne permet pas non plus aux fonctionnaires territoriaux ultramarins de rejoindre la fonction publique territoriale de droit commun. De même, il complique le « retour au pays natal » pour les agents originaires de l'outre-mer qui ont poursuivi leurs études en métropole et qui y ont intégré la fonction publique. Le droit étant l'école de l'imagination, il devrait pourtant être envisageable de prévoir dans les textes une procédure qui permettrait une telle mobilité, dans un sens comme dans l'autre.

Cette caractéristique de statut sur-mesure de la fonction publique territoriale outre-mer met à mal le troisième grand principe de la fonction publique territoriale, à savoir celui de la parité entre fonctions publiques. Il convient de souligner que ce principe a simplement été dérogé par la jurisprudence mais non pas par la loi.

Outre la mobilité déjà évoquée, le volet égalité de la parité vaut aussi normalement pour la rémunération. De ce point de vue, la sur-rémunération, qui est une spécificité de l'outre-mer, porte bien évidemment atteinte à ce principe.

- Perspectives de la fonction publique territoriale Outre-mer

La question se pose toujours du régime juridique des agents non-titulaires de la fonction publique territoriale. Si les fonctionnaires jouissent de toutes les garanties attachées à leur statut, les agents non titulaires se trouvent dans une situation non pas réglementaire mais contractuelle. Normalement selon la loi de 1984 le recrutement de ces agents devrait conserver un caractère exceptionnel mais nous verrons que tel est loin d'être le cas dans les faits.

Il convient également de distinguer, parmi ces agents non-titulaires, ceux qui sont soumis au droit public et ceux qui relèvent du droit privé. Les premiers sont ceux qui sont employés au sein d'un service public administratif (jurisprudence *Berkani*, Tribunal des Conflits, 25 mars 1996). D'autres agents demeurent soumis au droit privé, soit en vertu de la jurisprudence (cas des agents des Services Publics Industriels et Commerciaux et des agents recrutés pour gérer le domaine privé d'une personne publique), soit au titre de la loi (contrats aidés). Il restera cependant à régler la situation des agents non-titulaires à Wallis-et-Futuna, le

tribunal administratif de Mata-utu ayant notamment indiqué par une décision de 2005 que c'était toujours la loi de 1952 qui s'appliquait mais non pas la jurisprudence *Berkani*.

La deuxième problématique est celle de la marge de manœuvre des employeurs publics locaux en matière de fonction publique territoriale.

On pourrait considérer que ce cadre juridique enferme les employeurs publics locaux et les prive de marges de manœuvre. Cependant, depuis la révision de 2003, confortée par la révision constitutionnelle de 2008, plusieurs mécanismes et dispositifs ont été offerts aux collectivités, lesquelles ne les ont pas encore assez saisis. Tel est notamment le cas pour la notion d'adaptation et pour les possibilités d'expérimentation.

En conclusion, si la fonction publique territoriale outre-mer a été pensée dans un premier temps par rapport à la fonction publique territoriale en métropole, il est temps de l'envisager et de la construire par rapport aux réalités locales.

Echanges avec la salle

Ingrid TEYSSEBRE-FIDANZA, Saint-Denis-de-la-Réunion

Près de 60 % à 70 % des agents des communes à la Réunion sont des anciens journaliers communaux que nous appelons des « non-titulaires intégrés » ou « non-titulaires permanents ». Ces personnels, qui ont été intégrés dans les années 60, ne bénéficient d'aucune reconnaissance statutaire, contrairement à Mayotte.

Véronique BERTILE

La différence tient très probablement dans le fait que les Réunionnais n'ont pas suffisamment su se faire entendre pour que le législateur se saisisse de la question et la règle au plan juridique.

Natacha BESNARD, Nouvelle Calédonie

Je précise que la catégorie D qui a été mise en place en Nouvelle-Calédonie est actuellement en voie d'extinction, c'est-à-dire que plus aucun recrutement n'est effectué à ce niveau. Nous sommes également en train de travailler à l'élaboration d'un statut pour mieux encadrer l'emploi des contractuels.

Antoine DELBLOND, Université de Nantes

S'agissant du décalage qui peut exister entre le côté normatif de ces textes et leur application sur le terrain, il me semble que les potentialités de ces différentes dispositions ne sont pas toujours bien utilisées. Tel est notamment le cas de la rénovation du dialogue social en août 2011 qui prévoit un certain nombre de procédures devant permettre d'avancer dans la gestion quotidienne de la fonction publique territoriale au niveau local. Des avancées ont certes eu lieu avec les élections qui sont venues modifier la composition des comités techniques mais il y aurait certainement beaucoup plus à faire en la matière. Tous ces projets, tous ces textes, viennent se heurter à des réalités concrètes. Nous aurons beau produire toutes les lois possibles, celles-ci resteront inefficaces si l'on ne tient pas compte en amont des préoccupations des fonctionnaires sur le terrain.

Beatrice VERNAUDON, Polynésie française

La fonction publique territoriale doit effectivement suivre avant tout le projet de société de chacune des collectivités. Il en ressort qu'avant même d'aller négocier avec l'Etat, nous

devons déjà être au clair vis-à-vis de notre projet de société. La révision constitutionnelle de 2003 nous offre cette capacité de jouer avec cet « élastique » qui nous lie chacun à la métropole, qui pour s'en rapprocher, qui pour aller vers davantage de spécialité législative. Il faut déjà que nous ayons une vision précise de là où nous souhaitons aller pour pouvoir expliquer à l'Etat français la logique qui est la nôtre et qui peut être différente pour chacun d'entre nous.

Vernon-Bertrand ROPER, Saint-Martin

Vous avez dit dans votre rapport que les personnels transférés du département vers la collectivité pouvaient garder le statut de non-titulaire mais tel n'a pas été le cas pour nous car nous avons été obligés par le contrôle de légalité d'intégrer les titularisés dans leur ensemble.

Jean-Claude BRIAULT, Nouvelle Calédonie

L'ensemble des personnels relevant de l'enseignement secondaire en Nouvelle-Calédonie dépend également d'un régime très particulier. Les 4 500 personnes qui travaillent dans cet enseignement secondaire ont été transférées globalement au 1^{er} janvier 2012 sous le régime de la mise à disposition globale et gratuite. Parmi ces personnels – qui sont donc rémunérés par l'Etat tout en étant placés sous l'autorité hiérarchique du Président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie – certains sont des fonctionnaires de l'Etat et d'autres relèvent de statuts locaux. La situation est donc extrêmement complexe. Par exemple pour la journée de carence qui a été remise en place il y a quelques mois, les juridictions ont finalement tranché pour indiquer que cette journée de carence ne pouvait pas s'appliquer aux personnels territoriaux et ce même si ces derniers étaient mis à disposition par l'Etat.

En second lieu, la mobilité reste un grand principe nécessaire à la qualité de la fonction publique. Elle implique aussi la capacité des candidats à se présenter aux concours qui sont organisés. La Nouvelle-Calédonie a la particularité de pouvoir légiférer sur une protection de l'emploi local. Dans cette optique, l'accès à la fonction publique territoriale fera probablement l'objet de mesures pour réserver une partie de l'accès aux concours aux citoyens de la Nouvelle-Calédonie ou à des personnes justifiant d'une durée de résidence suffisante sur l'île.

Une telle disposition est certes juridiquement dérogoire mais elle correspond aussi à la spécificité de l'Outre-mer. Nous vivons notamment dans des territoires éloignés de la métropole et où le principe de la mobilité n'est pas aussi simple que sur le territoire hexagonal.

Véronique BERTILE

Il doit être possible de prévoir des règles de mobilités adaptées », même si elles ne répondent pas au même contenu que ce qui peut exister en métropole.

Quant à votre remarque s'agissant de l'accès aux concours, je rappelle que pour la Polynésie française, le Conseil d'Etat a annulé une loi du pays qui prévoyait que le recrutement des fonctionnaires s'opère par l'intermédiaire de deux concours ouverts pour les cadres d'emplois des catégories A, B, C et D et dont l'un était ouvert aux seuls résidents à hauteur de 95 % des postes à pourvoir.

Jean-Claude BRIAULT

Le Conseil d'Etat a émis le même type de décision pour la Nouvelle-Calédonie s'agissant de concours qui étaient destinés à des postes de catégorie C, à savoir des postes dont il paraît quand même assez normal qu'ils soient réservés aux locaux. Le Conseil d'Etat a donc refusé toute idée de préférence exclusive mais il nous a indiqué où mettre le curseur, notamment pour ce qui concerne les modalités de recrutement pour le secteur privé.

Natacha BESNARD

Le Conseil d'Etat a également insisté sur l'importance de se baser sur des critères objectifs, lesquels peuvent intégrer, par exemple, les difficultés de recrutement en fonction du domaine d'activité ou les pressions sur l'emploi pour un secteur donné.

II. Analyse statistique et sociologique de l'emploi public local Outre-mer

Véronique BERTILE

Les données chiffrées sont toujours éminemment relatives et peuvent être interprétées de différentes façons mais force est de reconnaître qu'elles restent de bons indicateurs.

Avant d'aller plus loin dans cette analyse, il convient de se pencher plus avant sur la définition de la « fonction publique territoriale ». Autant cette notion ne pose pas de difficultés particulières au plan juridique, autant ces limites apparaissent beaucoup plus floues dès lors que l'on aborde les données chiffrées. La question se pose notamment de savoir s'il convient d'y intégrer les apprentis, les contrats aidés, etc.

Le parti a été pris ici d'embrasser la définition la plus large de cette « fonction publique territoriale » afin d'y inclure tous les agents employés par les collectivités territoriales, quel que soit leur statut.

La fonction publique territoriale est, dans les Outre-mer, un sujet d'une grande importance économique et sociale et ce au moins pour trois séries de raisons : par les nombreux emplois en jeu, par les revenus distribués et par les services rendus à la population.

Nous avons pu nous apercevoir, en préparant cette analyse statistique et sociologique du nombre très important d'études mais qui révèle aussi une inégalité des sources et le caractère extrêmement hétérogène des données. Il y a donc forcément un déséquilibre entre les collectivités étudiées pour ce qui est des informations disponibles. De ce fait, le parti a été pris de proposer une présentation globale de la situation outre-mer, en dégagant les grands traits et sans entrer dans le détail systématique des chiffres collectivité par collectivité.

Il ressort de l'ensemble de ces chiffres que la fonction publique territoriale outre-mer, longtemps stigmatisée, tend à s'aligner sur le niveau national. L'un des facteurs d'explication est peut-être qu'en cette période de crise, la fonction publique territoriale métropolitaine ne dispose plus des mêmes moyens que précédemment et tend donc à se rapprocher de ce qui existait déjà outre-mer.

L'analyse menée nous a permis de relativiser voire de « tordre le cou » à certaines idées reçues qui sont véhiculées comme des vérités. Certes, la fonction publique territoriale outre-mer est une fonction publique pléthorique avec des structures complexes et variées mais ces caractéristiques ne lui sont pas nécessairement spécifiques. Elle les partage, pour une large part, avec la fonction publique territoriale de droit commun, comme le révèle le

rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale relatif à *La précarité dans la fonction publique territoriale*.

Par ailleurs, les problèmes que rencontre la fonction publique territoriale outre-mer, pour sérieux qu'ils soient, ne semblent pas sans solutions.

La fonction publique territoriale outre-mer : une fonction publique pléthorique

La fonction publique territoriale dans son ensemble comptait à la fin 2012 plus de 1,9 million d'agents, tous statuts confondus, dont 97 000 agents en outre-mer, soit 5 % de l'ensemble. Le ratio est d'un agent pour 24 habitants dans les DOM contre un agent pour 34 habitants en métropole.

Le taux d'administration se définit comme le rapport entre les effectifs employés par une collectivité territoriale et sa population totale. Il permet de mesurer l'ampleur exacte de la fonction publique territoriale outre-mer. Au niveau national, le taux d'administration est de 2,8 %. Outre-mer, il varie entre 2,12 % (Saint-Barthélemy) et 4,7 % (Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon) pour une moyenne de 3,6 %. L'importance quantitative de ces effectifs outre-mer s'explique par la place importante et de premier plan que la fonction publique territoriale occupe au sein des économies ultramarines.

L'effectif est important en nombre et en pourcentage du total des emplois. La proportion entre la fonction publique territoriale et la population active est supérieure à celle de la métropole : 7,9 % en métropole, 13 % en Guadeloupe, 14,3 % en Martinique, 15,9 % en Guyane et 17 % à La Réunion.

Il faut toutefois relativiser la comparaison entre l'outre-mer et la métropole, dans la mesure où le secteur privé est peu développé outre-mer.

Sur les dix dernières années, l'effectif de la fonction publique territoriale outre-mer a connu un accroissement. En 2000, la fonction publique territoriale dans les DROM comptait 43 900 agents contre 75 000 en 2010. Cette augmentation fulgurante en dix ans semble néanmoins se ralentir, comme l'attestent les chiffres des années 2009 et 2010. A La Réunion notamment, alors que l'on dénombrait 35 500 agents en 2009, ce chiffre est descendu à 35 000 en 2010. Cet état de fait s'explique en partie par les départs en retraite mais aussi par une politique de gestion qui commence à donner des résultats. Cet accroissement caractérise également l'évolution des effectifs des agents territoriaux en Nouvelle-Calédonie, lesquels sont passés de 7 345 agents en 2005 à 9 261 en 2011.

Le phénomène ne se retrouve toutefois pas en Polynésie française, où l'évolution des effectifs est en sensible diminution. La fonction publique territoriale est ainsi passée de 10 752 agents en 2007 à 7 956 agents en 2012, soit une évolution de - 26 %. Il en va de même pour la fonction publique communale, laquelle est passée de 5 200 agents en 2007 à 4 663 agents en 2012 (-10 %). La Polynésie française est la collectivité située outre-mer dotée du plus fort taux d'administration et cette diminution est sans doute le résultat d'une politique de gestion de l'emploi local et de maîtrise des effectifs dans un objectif de diminution des coûts.

Cette importance quantitative de la fonction publique territoriale outre-mer s'explique par la conjugaison de quatre facteurs.

Tout d'abord, sous l'effet de la décentralisation et des transferts de compétences, les collectivités locales se sont vues conférer de plus en plus de responsabilités et ont dû embaucher pour y faire face. Les nouveaux échelons administratifs que sont les

intercommunalités ont également monté en puissance et ont donc embauché, sans qu'il y ait eu dans le même temps une réduction des effectifs communaux.

Le caractère pléthorique de la fonction publique territoriale outre-mer s'explique, en outre, par une situation économique et sociale dégradée. Le secteur public occupe une place d'autant plus prépondérante qu'il a dû pallier les insuffisantes créations d'emplois dans le secteur privé.

La situation sociale est également préoccupante. L'outre-mer a bénéficié d'une longue période de croissance et a connu de nombreuses créations d'emplois, ce qui n'a pas pour autant permis de résoudre le problème du chômage. Le chômage est en moyenne deux à trois fois plus élevé qu'en métropole, notamment chez les jeunes. Le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) est particulièrement important.

En troisième lieu, les collectivités situées outre-mer sont les employeurs en dernier ressort et sont les principaux pourvoyeurs d'emplois sur leurs territoires. Elles ont dû jouer le rôle de « *buvard social* » selon l'expression utilisée par le Député Marc Laffineur. La pression s'est faite particulièrement forte sur les maires, qui ont embauché de nombreux agents contractuels, pour les raisons sociales évoquées à l'instant mais aussi pour des raisons clientélistes voire électoralistes.

Enfin, face à une situation sociale tendue, l'État a « fermé les yeux » sur la croissance inquiétante des emplois dans les communes. Il a laissé les communes procéder à des embauches, sans effectuer de réel contrôle. En conséquence, l'État n'a aujourd'hui qu'une connaissance imparfaite de l'ampleur réelle des effectifs de la fonction publique territoriale. Selon les centres de gestion des collectivités intéressées, les effectifs réels de la fonction publique territoriale outre-mer seraient en réalité supérieurs de 20 à 30 % aux statistiques officielles.

Des structures complexes et variées

Si elle a longtemps été considérée comme étant caractérisée par un personnel relativement jeune, la fonction publique territoriale outre-mer tend désormais à s'aligner sur le niveau national. Une tendance au vieillissement se dessine perceptiblement dans les DOM alors que les COM en sont préservées.

La fonction publique territoriale outre-mer est souvent considérée comme étant caractérisée par une féminisation importante. Il convient toutefois de relativiser ce propos car cette féminisation ne se vérifie pas partout et parce que la proportion de femmes varie aussi beaucoup selon le statut, les catégories d'agents et les filières.

La fonction publique territoriale outre-mer présente quatre traits saillants qu'elle partage avec la fonction publique territoriale nationale, bien qu'à des degrés divers.

En premier lieu, la proportion d'agents non-titulaires de la fonction publique territoriale outre-mer est supérieure à la moyenne nationale (32,5 % contre 20%) et représente 7,2 % des agents non titulaires de la fonction publique territoriale française. A l'exception de La Réunion, cette proportion n'est nulle part outre-mer supérieure à celle des agents titulaires. Le très faible pourcentage de non-titulaires parmi les agents territoriaux en Guadeloupe (seulement 10 %) trouve son origine dans une très forte vague de titularisations à partir des années 1998-1999, sachant que la proportion était plutôt de 45 % auparavant. Les 58 % de non-titulaires à la Réunion sont, pour la plupart, des journaliers, à savoir des agents d'exécution recrutés de façon informelle et rémunérés sur la base du travail quotidien effectué.

Les emplois à temps partiel sont beaucoup plus présents dans la fonction publique territoriale avec 33 % des emplois contre 11 % dans la fonction publique d'État. Ce phénomène se vérifie également outre-mer, avec une exception notable pour Mayotte, qui ne dispose pas de temps partiel et qui compte un nombre dérisoire de temps non-complet.

Au niveau national, le recours aux emplois aidés se retrouve surtout dans les petites communes. Or, l'outre-mer compte bon nombre de ces « petites » communes. Selon l'étude du [CNFPT](#), on constate une surreprésentation des emplois aidés dans les collectivités et établissements publics territoriaux de La Réunion, du Nord-Pas-de-Calais, de la Guyane et de la Martinique. La présence du Nord-Pas de Calais parmi les départements les plus concernés atteste qu'il ne s'agit pas uniquement d'une spécificité ultra-marine.

Ce recours aux emplois aidés revêt une telle importance outre-mer qu'il a été conforté par le législateur, comme l'atteste l'exemple des contrats « emplois-jeunes ». En effet, alors que le dispositif a été supprimé en métropole, il a été prolongé pour les contrats conclus avec des collectivités territoriales ou des établissements publics des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La loi portant création des emplois d'avenir prévoit aussi des particularités pour l'outre-mer et renvoie notamment à un décret le soin de fixer les conditions relatives aux niveaux de qualification et les critères d'appréciation des difficultés particulières d'accès à l'emploi qui peuvent différer selon que les jeunes résident dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle prévoit également qu'à titre exceptionnel, dans ces collectivités, les jeunes ayant engagé des études supérieures et confrontés à des difficultés particulières d'insertion professionnelle peuvent être recrutés en emploi d'avenir, sur décision de l'autorité administrative compétente.

Comme au niveau national, la grande majorité des agents employés dans les collectivités situées outre-mer sont des agents de catégorie C, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie où la majorité des agents relève de la catégorie B.

La fonction publique territoriale outre-mer se caractérise par un grand nombre d'employeurs publics locaux : région et/ou département dans les DOM, collectivité ailleurs, mais aussi communes, établissements publics, sans oublier les provinces en Nouvelle-Calédonie. Alors que les communes restent les premiers employeurs publics dans les DOM, tel n'est pas le cas en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie où ce sont respectivement la collectivité et les provinces qui prédominent.

La spécificité de la fonction publique territoriale outre-mer peut également se trouver dans les effectifs des agents par filière professionnelle. Certaines filières sont particulièrement développées, d'autres beaucoup moins. La filière technique domine à La Réunion (49,6 %), à Mayotte (45 %) mais aussi au niveau national (47,7 %), suivie de la filière administrative. A La Réunion, la moitié des emplois de catégorie C relève des métiers d'agents de nettoyage ou d'entretien d'espaces verts. La situation est différente en Nouvelle-Calédonie, où les filières qui dominent sont les filières éducation (30 %) et administrative (28 %). En Polynésie française, il n'y a pas de filières à proprement parler mais quatre spécialités (administrative, technique, sécurité publique et sécurité civile).

Enjeux et perspectives

Quatre questions restent problématiques dans la fonction publique territoriale outre-mer : celles relatives à la sur-rémunération, aux dépenses de personnel, à la précarité des agents non-titulaires et à la professionnalisation à tous les niveaux.

- la question de la sur-rémunération ;

Les fonctionnaires territoriaux outre-mer perçoivent une rémunération majorée instituée depuis 1950 par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires. Le système concerne toutes les catégories de fonctionnaires, sans distinction hiérarchique. Au sein des DOM, il faut distinguer d'une part les trois départements français d'Amérique – Guadeloupe, Martinique, Guyane – où, suite aux divers textes, la majoration actuelle s'établit à 40 % et d'autre part La Réunion, où la majoration est de 53,7 %.

Cette sur-rémunération crée une inégalité de traitement entre les agents titulaires et les agents non-titulaires puisque dans les départements d'outre-mer, un agent titulaire gagne un salaire moyen 1,6 fois plus élevé qu'un agent non titulaire. Certaines collectivités ont toutefois choisi d'aligner la sur-rémunération pour les non-titulaires. Tel est notamment le cas de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Cette sur-rémunération provoque également un écart entre les salaires du secteur privé et ceux du public. Le salaire moyen dans le secteur public est ainsi 1,77 fois supérieur au salaire moyen dans le secteur privé.

Cette sur-rémunération cristallise l'ensemble des critiques qui sont adressées à la fonction publique outre-mer. Le rapport Laffineur a proposé de ne plus revaloriser les salaires jusqu'à ce que le taux de complément de rémunération corresponde véritablement au différentiel des prix avec la métropole.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que les avantages historiques ont permis le développement d'une fonction publique forte, aidant à la bonne marche des territoires ultramarins. La sur-rémunération relève d'une logique de péréquation financière qui guide aujourd'hui fortement les politiques publiques et qui justifie un traitement particulier des zones les plus en difficultés sur le territoire national.

- des dépenses de personnel très élevées ;

Par effet de conséquence, sur-rémunération et effectif pléthorique entraînent un niveau de dépenses de personnel très élevé. Les budgets locaux présentent une structure déséquilibrée, avec des charges de personnel supérieures à la moyenne nationale, à savoir 18 % pour les départements en métropole mais 24 % en Guadeloupe et à La Réunion, 29 % en Martinique, 43 % en Guyane ou encore 57 % à Mayotte.

Ces dépenses sont à l'origine de la situation financière préoccupante des collectivités territoriales d'outre-mer. C'est le poids de la dépense qui handicape les collectivités situées outre-mer et non pas la faiblesse des recettes fiscales. En effet, grâce à l'octroi de mer, les communes d'outre-mer disposent de ressources fiscales abondantes.

Il en résulte une faiblesse de l'investissement des collectivités territoriales, laquelle fragilise les économies d'outre-mer où l'investissement privé est déjà moins important qu'en métropole. Avec le vieillissement des agents dans certaines collectivités, comme la Martinique, il existe des marges de manœuvre importantes qu'il faut savoir exploiter afin de mettre fin aux sureffectifs.

- la précarité des agents non titulaires ;

La situation des agents non titulaires est marquée, outre-mer de façon plus prégnante qu'ailleurs peut-être, par la précarité. Certains agents conservent leur statut précaire pendant

des années, sans pouvoir accéder aux garanties de la fonction publique. Le caractère pléthorique des effectifs et l'existence des compléments de rémunération constituent, de fait, un frein important à la titularisation des agents non-titulaires.

Un mouvement généralisé de titularisation pourrait avoir des conséquences financières lourdes pour les collectivités territoriales, comme cela a été le cas en Guadeloupe.

Des dispositifs législatifs existent toutefois aujourd'hui permettant aux collectivités d'intégrer les agents non titulaires ou de leur procurer une situation stable.

- la professionnalisation et l'encadrement à tous les niveaux.

Le niveau de formation de la fonction publique territoriale est très différent de celui de la fonction publique d'État. A La Réunion, il y a quelques années, 46 % des agents de l'administration d'État avaient un niveau égal au baccalauréat contre seulement 16 % dans les collectivités territoriales. Plus d'un employé territorial sur deux est sans diplôme, contre un sur sept dans l'administration d'État.

Les effectifs nombreux et le faible taux des agents titulaires rendent la situation des collectivités territoriales d'outre-mer d'autant plus délicate que le taux d'encadrement est extrêmement faible. Il faut cependant relativiser le « déficit de cadres » souvent déploré, notamment dans les DOM. En effet, les sureffectifs concernant quasi-exclusivement les catégories B et C, ils contribuent mécaniquement à créer statistiquement ce « sous-encadrement ».

Conclusion

Ces quelques données avaient pour seule ambition de brosser les grands traits du visage de la fonction publique territoriale outre-mer. Certes, les situations sont différentes mais certaines problématiques sont communes et la comparaison peut apporter des pistes de réflexion intéressantes.

J'ai toutefois pleinement conscience de n'avoir abordé ici qu'une petite partie de la problématique, un peu comme dans cette allégorie des « six aveugles » qui tous touchent une partie différente d'un éléphant et en tirent des conclusions diamétralement opposées : même si chacun avait partiellement raison, tous étaient dans l'erreur. De même, je n'ai appréhendé ici qu'une partie de la fonction publique territoriale outre-mer mais j'espère bien qu'ensemble, nous puissions en avoir une vision beaucoup plus exhaustive.

Echanges avec la salle

Jérémy BLAZQUEZ, Mayotte

Les chiffres qui viennent d'être projetés concernant le taux d'administration à Mayotte intègrent les 2 200 CES, ce qui conduit forcément à fausser les données. Il en va aussi de même s'agissant du poids des non-titulaires.

Nous avons également à Mayotte une situation de sous-représentation des personnels d'encadrement intermédiaire en catégorie B, avec ici un phénomène « d'entonnoir » qui tend à tirer tout le monde vers le bas. Là où le ratio d'encadrement est d'un encadrant pour trois agents de catégorie C en métropole, il ressort chez nous à un pour huit.

Mayotte présente également la caractéristique de proposer un cadre d'emploi spécifique qui a permis à un certain nombre d'agents d'être intégrés dans la fonction publique territoriale.

La mise en place de la sur-rémunération va constituer une opportunité pour compenser toutes les particularités que nous pouvons avoir les uns les autres. Des agents de Mayotte ont, du reste, entamé un mouvement de grève car ils ont constaté qu'ils risquaient de perdre de l'argent avec la remise à plat des régimes indemnitaires, préalable à cette sur-rémunération.

Karine CLAIREAUX, Sénateur-maire de Saint-Pierre, Saint-Pierre-et-Miquelon

Je ne reconnais pas Saint-Pierre-et-Miquelon dans le portrait qui vient d'être dressé de la fonction publique outre-mer. Le nombre d'agents n'y est notamment pas dû à un quelconque « effet buvard » mais parce que nous avons à composer avec trois collectivités, dont l'une est séparée des autres par un bras de mer, avec pour chacune des deux communes : de la voirie, un service incendie, des services de traitement de l'eau, etc. L'absence de centre de gestion (pour des raisons de quotas) nous pose aujourd'hui problème, d'autant que nous ne disposons que de très peu de contrats aidés.

Un intervenant, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Vous avez parlé à plusieurs reprises « d'effectifs pléthoriques » mais encore faut-il savoir quels sont les publics gérés par ces personnels. Par exemple, une collectivité qui a délégué le traitement de son eau ou de ses ordures aura forcément des effectifs moins fournis qu'une commune qui sera restée en régie. De la même façon, la composition des effectifs des conseils régionaux a été profondément bouleversée avec le transfert des TOS dans les collèges.

Natacha BESNARD

Tout dépend effectivement de l'éventail des compétences exercées. Pour la Nouvelle-Calédonie notamment, le fait d'avoir intégré la compétence sur l'enseignement explique pour une bonne part la prépondérance des personnels de catégorie B sur ceux de catégorie C.

Quant au taux de féminisation, si la Nouvelle-Calédonie se rapproche du taux national avec 61 % de femmes parmi ses agents, ce pourcentage chute très rapidement pour les métiers de direction.

Jacques BANGOU, Maire de Point-à-Pitre

Pour nous la notion de « buvard social » n'est absolument pas acceptable. Les politiques qui ont été menées et qui ont conduit à ces recrutements émanaient avant tout du constat par les collectivités de leurs situation d'abandon de la part de l'Etat. Le transfert des TOS a également conduit à augmenter encore la proportion des personnels de la fonction publique territoriale, qui plus est parmi les non-titulaires.

Les titularisations se sont effectivement fortement accélérées en Guadeloupe suite aux grèves de 1998. De fortes pressions sont également intervenues pour que les emplois aidés soient pérennisés. Il faut bien voir que ces emplois aidés revêtent un caractère essentiel dans un contexte où le taux de chômage est de 26 % et même de 56 % chez les jeunes. Or en acceptant un emploi aidé qui n'aurait qu'une durée de trois ans, un jeune a la quasi-certitude de se retrouver au chômage à l'issue de cette période. C'est ce qui explique que seulement 200 des 1 500 emplois aidés qui sont proposés par le gouvernement français pour la Guadeloupe aient trouvé preneurs à l'heure actuelle. Les collectivités utilisent également ces emplois pour recruter, par « effet d'aubaine », sur des postes qui auraient dû être de toute façon pourvus.

La suppression de la sur-rémunération n'impacterait pas que les fonctionnaires mais toute l'économie dans son ensemble puisqu'une telle décision reviendrait à retirer du circuit économique 30 % à 40 % de masse salariale qui fait travailler le reste des acteurs locaux. Surtout, le discours autour de la sur-rémunération omet systématiquement d'évoquer la problématique de la retraite des fonctionnaires territoriaux, lesquels voient leur revenu diminuer de l'ordre de 60 % à 80 % une fois arrivés à l'âge de la retraite.

Stéphane ARTANO, Président du Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon

Je crois aussi que nos réactions vis-à-vis de cette présentation reflètent assez bien la diversité de nos situations respectives. Les travaux de ces prochains jours ne feront que mettre en lumière cette diversité, qui rend aussi particulièrement complexe le travail du législateur.

Véronique BERTILE

Vous avez raison de souligner ce point. C'est justement pour tenir compte de ces situations que l'Etat a entrepris depuis 2003 une politique qui s'appuie sur la notion de différenciation statutaire, afin justement pour chaque collectivité de trouver le mode de fonctionnement qui lui convient le mieux. Il faut aussi que le législateur soit avisé autant que possible de vos particularités et vous avez là tout un travail de remontée d'informations à mener.

Table ronde de clôture de la thématique : quelles perspectives pour l'emploi public local dans les collectivités d'outre-mer ?

**Table ronde animée par Antoine DELBLOND
Professeur de droit public, Université de Nantes**

Nos échanges depuis hier montrent assez bien combien la France dispose d'un système de fonction publique unique qui est à l'image de son organisation politique centralisée mais qui reflète aussi son histoire et son modèle social.

Quand en 1946 le législateur s'est interrogé sur la pertinence d'un statut pour la fonction publique, la question s'était posée de savoir s'il ne fallait pas insérer dans les relations entre l'administration et ses agents le même type de relations que ces « rapports de force » que l'on retrouve dans l'industrie.

Ce sont les lois de 1983 et de 1984 qui vont venir ensuite créer cette véritable fonction publique territoriale autour des trois principes d'unité, de parité mais surtout de spécificité. Ce n'est sûrement pas vous, dans votre diversité, dans votre complémentarité et dans cette richesse qui vous caractérise, qui contesterez l'importance de cette notion de spécificité, à laquelle s'ajoute également l'idée de diversité culturelle qui enrichit la fonction publique territoriale française.

Ce tour de table va permettre à un certain nombre d'intervenants, élus ou institutionnels, d'évoquer leur action pour la mise en œuvre de ces principes.

Philippe LAURENT, Maire de Sceaux, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

La continuité territoriale n'est pas simplement un concept juridique ou un principe de la République. Elle doit aussi se traduire dans la vie quotidienne et en matière d'emploi public. Il est donc tout à fait normal et nécessaire que les instances nationales de la fonction publique territoriale s'en préoccupent. Tel est le cas pour le CNFPT, pour les centres de gestion et pour le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, lequel a décidé de se saisir de la question. Un rapport est en cours d'élaboration au sein de la formation spécialisée n°5 de notre Conseil sous la présidence de Bruno Colignon. Ce rapport devrait pouvoir être présenté en séance plénière du Conseil d'ici l'automne.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est une instance paritaire composée de quarante membres dont vingt représentants des organisations syndicales et vingt représentants des employeurs territoriaux. Son fonctionnement se caractérise par un dialogue social très abouti avec une véritable capacité d'échanges. Il se réunit au moins une fois par mois en séance plénière et ses cinq commissions spécialisées s'attachent chacune à des thèmes spécifiques. Le rôle premier du Conseil est de donner un avis sur tous les textes qui concernent la fonction publique territoriale. Les discussions sont, le plus souvent, très fournies, tant il est vrai que le dialogue social prend du temps.

Nous avons également été alertés sur la situation particulière de la fonction publique territoriale et de l'emploi public en outre-mer par un rapport sur la précarité dans la fonction publique. Ce rapport avait été adopté à l'unanimité du Conseil en début d'année 2011 et il montrait bien l'ampleur de cette précarité, notamment en outre-mer. Je vous invite à le consulter sur notre site : csfpt.org.

Les discussions de ces deux journées ont montré toute la complexité du sujet. Non seulement les statistiques ne sont pas toujours accessibles mais nous sommes aussi là face à une grande diversité liée à l'histoire et à la complexité de l'évolution institutionnelle. Cette diversité peut être parfaitement acceptée et peut même constituer une force mais il ne faut pas qu'elle conduise à cautionner des inégalités qui se développeraient d'une manière trop importante entre les différents territoires ou entre ces derniers et la métropole. L'idée d'une unité de la fonction publique territoriale n'est pas incompatible avec cette notion de diversité, en particulier dans l'optique d'une mobilité qui reste un des éléments importants de la fonction publique territoriale.

L'idée de partir d'un statut unifié et cohérent pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux constituait une gageure alors même qu'il existe des milliers d'employeurs territoriaux différents. Respecter l'autonomie de gestion et de décision de ces employeurs tout en permettant aux agents de développer leur carrière et leur formation n'avait rien d'évident il y a trente ans lorsque les lois de 1983 et 1984 ont été mises en place. Nous pouvons aujourd'hui considérer que nous sommes globalement parvenus à suivre ces principes grâce à l'investissement à la fois des agents eux-mêmes, des organes de gestion de la fonction publique territoriale et des employeurs territoriaux. Je n'oublie pas non plus le soutien de l'Etat et notamment celui de la Direction générale des collectivités locales.

Les premières auditions auxquelles la formation spécialisée a procédé dans le cadre de la préparation de son rapport ont déjà montré la nécessité d'adapter le statut de la fonction publique territoriale aux caractéristiques locales. La question de la mobilité apparaît également comme l'une des notions importantes. Nous avons pu noter, au travers des différentes interventions, le souhait (légitime) des employeurs territoriaux de privilégier l'emploi local, ce qui implique évidemment un certain nombre d'exigences en termes de formation et d'acquisition des compétences. Cette formule permet surtout de pouvoir

s'appuyer sur des agents ayant une très bonne connaissance du territoire, ce qui est probablement beaucoup moins le cas pour la fonction publique d'Etat.

La question de l'adaptation des concours se pose également, tout comme celle des inégalités statutaires locales. Il convient notamment de se méfier de cette notion de « contrats verbaux » dont il a été question tout à l'heure et qui risquerait de donner une image par trop légère de nos collectivités territoriales.

Nous avons aussi noté le travail important en commun entre les centres de gestion et les délégations du CNFPT. Toutes ces questions seront reprises et approfondies dans le rapport de la formation spécialisée n°5.

Karine CLAIREAUX, Sénateur-maire de Saint-Pierre-et-Miquelon

Les différentes présentations ont bien montré l'importance de se doter d'un modèle à partir d'un socle commun de principes fondamentaux que chacun pourra ensuite adapter à ses propres problématiques. Qu'elles soient ou non ultramarines, les collectivités doivent avant tout définir un projet clair pour que les fonctionnaires qui travaillent pour elles puissent se l'approprier et contribuer à sa mise en œuvre, le tout pour le bénéfice final de l'ensemble de la population.

Pour que ce projet soit efficacement mené, il faut absolument attacher une très grande importance à la manière dont nous recrutons les fonctionnaires dans nos collectivités territoriales, en essayant notamment de limiter le nombre de contractuels dans la mesure du possible. Nous devons être en mesure de proposer à nos agents des perspectives de carrière et d'intéressement.

La question se pose également de la part à laisser à la préférence locale dans nos recrutements, sachant que cette idée ne doit évidemment s'entendre qu'à compétences équivalentes pour éviter de diminuer le niveau des fonctionnaires de nos collectivités. Nous sommes aussi confrontés en outre-mer à la problématique de l'attractivité de nos territoires pour les jeunes partis en métropole. Là encore, l'un des meilleurs moyens de les attirer est de leur proposer des perspectives d'épanouissement et des projets suffisamment intéressants.

La formation intervient, en outre, comme un élément essentiel, que ce soit au travers de la formation initiale pour avoir un socle commun de langage et de discussion mais aussi au travers de la formation tout au long de la vie.

L'un des impératifs à respecter pour la bonne réussite de ces projets tient dans la nécessité d'efficacité et d'efficience pour que le service public réponde pleinement aux exigences des contribuables. Les collectivités doivent fonctionner comme de « petites entreprises » au service d'habitants qui se comportent de plus en plus comme de véritables « clients ».

Jean-Claude BRIAULT, membre du Gouvernement de la Nouvelle Calédonie

Nos débats nous ont permis de mettre en exergue la diversité de nos situations mais aussi les convergences que nous pouvons partager dans nos attentes et nos requêtes. J'ai également pu mesurer à quel point la situation de la Nouvelle-Calédonie était devenue particulière et peut constituer une source d'inspiration et de recherche de solutions qui seront probablement plus simples que celles que nous avons adoptées.

Le fait d'être responsable de notre fonction publique nous place notamment au pied du mur, avec toutes les exigences qui viennent d'être rappelées en termes de qualité du service public à rendre.

Plus les collectivités sont grandes, plus l'exigence de compétence de la fonction publique est importante. Autrement dit, le statut que choisit une collectivité est très directement lié à sa capacité à modeler sa propre fonction publique.

Nous avons eu, en Nouvelle-Calédonie, la lourde charge de devoir bâtir des « lois du Pays ». Nos fonctionnaires territoriaux ont été capables de réaliser un tel défi, sous l'œil bienveillant du Conseil d'Etat qui est intervenu pour nous conseiller en faisant œuvre de pédagogie.

Si notre situation particulière nous apporte une plus grande flexibilité dans nos décisions et nous procure une plus grande réactivité vis-à-vis des souhaits de nos fonctionnaires ou de la population, le statut métropolitain reste toujours notre première source d'inspiration. Tel a notamment été le cas pour le statut des agents techniques dans l'enseignement secondaires, où nous avons calqué les dispositions existantes en métropole en y apportant quelques adaptations.

Nos fonctionnaires partagent, du reste, ce désir d'homologie avec la fonction publique territoriale de métropole lorsque ce rapprochement leur est favorable mais s'en détachent lorsque tel est moins le cas. Nous ne sommes ainsi pas soumis aux 35 heures, de sorte que les fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie travaillent 39 heures. Dans le même temps, les augmentations de traitement de notre fonction publique suivent fidèlement celles de la fonction publique métropolitaine.

L'un des intérêts de notre statut est qu'il nous a permis d'essayer de traiter par nous-mêmes la question de la protection de l'emploi local, en respectant notamment cette exigence de compétence qui vient d'être rappelée à l'instant. Nous avons ainsi adopté une loi du pays pour la protection de l'emploi local dans le secteur privé. Cette loi a bien évidemment été soumise aux « fourches caudines » du Conseil d'Etat, qui nous a rappelé au respect d'un certain nombre de principes. Le gouvernement a désormais un projet de texte sur la protection de l'emploi local dans la fonction publique.

Vu la situation des collectivités outre-mer et vu la rareté des emplois publics, il semble parfaitement normal de réserver la quasi-totalité des emplois de catégorie C aux enfants du pays. Il s'agit simplement de placer le curseur au bon endroit et de toujours garder à l'esprit la notion de compétence. Ce qui est sûr, c'est que la façon de résoudre cette problématique dépend étroitement du statut de la collectivité.

Nos emplois publics seront aussi assez vite saturés puisque nos collectivités ne sont pas non plus extensibles à l'infini. Il nous appartient donc également de préparer notre jeunesse à servir dans d'autres fonctions publiques que la nôtre. Ce principe de mobilité est évidemment plus facile à suivre selon le degré de proximité géographique de la métropole.

Jules OTTO, Directeur régional du CNFPT de la Guadeloupe

J'interviendrai aujourd'hui en remplacement du maire de Pointe-à-Pitre, Jacques BANGOU, autour d'une intervention que nous avons travaillée ensemble. Cette réflexion porte notamment sur une comparaison entre la façon de piloter les fonctionnaires publics municipaux et ceux de la Communauté d'agglomération Cap Excellence, qui regroupe aujourd'hui la ville des Abymes, celle de Point-à-Pitre et celle de Baie-Mahault.

La première question à se poser est celle du type de profils d'agents à recruter selon les missions de la collectivité. C'est ainsi que s'agissant de Pointe-à-Pitre, il a fallu avant tout répondre aux besoins et aux exigences quotidiennes de la population en recrutant principalement des agents de catégorie C dans les services techniques ou dans la police. *A contrario* sur l'agglomération le recrutement a beaucoup plus concerné des personnels de catégorie A car les missions et le travail sont très différents.

La façon de piloter les deux comités de Direction est également très distincte de part et d'autre. Autant pour la ville le rôle du Maire est de répondre directement aux questions pour les régler au plus vite, ces questions problématiques portant aussi bien sur des questions de propreté urbaine, d'accompagnement social, de sécurité etc. autant sur l'agglomération le travail est beaucoup plus prospectif et porte, par exemple, sur l'organisation des transports ou sur les perspectives du réseau d'assainissement et d'eau potable, à savoir des dossiers liés à l'aménagement du territoire et au développement économique.

La fonction publique territoriale est forcément imbriquée avec celle de l'Etat. L'un des axes prioritaires du développement du CNFPT en Guadeloupe a donc consisté en un travail avec les organismes et les services autour des questions de la formation et de la mobilité. De son côté, la ville de Point-à-Pitre n'est pas adhérente au centre de gestion, ce qui n'empêche pas ses agents de participer aux concours organisés par ce dernier.

Se pose notamment la question de la promotion interne, notamment pour les agents municipaux de catégorie C, lesquels relèvent de la maîtrise mais tout en ayant développé une capacité d'innovation et des compétences très variées.

La problématique principale reste celle du projet, à savoir la façon d'organiser un service public en fonction des missions que remplit telle ou telle collectivité ou tel ou tel établissement. La nature des missions définit notamment le type de profil des agents à recruter.

Antoine DELBLOND

Cette notion de projet attachée au service public intervient effectivement de façon récurrente dans le discours des élus. Beaucoup de fonctionnaires territoriaux guadeloupéens sont confrontés à une situation tendue au travers de laquelle ils interviennent comme le « missionnaire » de leur collectivité.

Ces précisions étant apportées, nous allons maintenant entendre le point de vue des institutionnels.

Bertrand BEAUVICHE, Président de section à la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France

J'appréhenderai la question de l'emploi public sous trois angles : l'angle budgétaire, celui de la régularité et celui de la gestion.

L'impact budgétaire de l'emploi public outre-mer est certes important mais il se doit aussi d'être nuancé. Le rapport que nous avons mené sur les finances locales de 2010 nous a notamment permis de constater que pour les collectivités de type régions ou départements, la structuration des charges de personnels tendait peu à peu à se rapprocher du modèle métropolitain. Les différences concernent essentiellement les communes et s'expliquent en très grande partie par la sur-rémunération. Quant aux COM, la part du budget consacrée à l'emploi public se doit d'être corrélée aux compétences effectives exercées par ces collectivités.

Les élus gèrent leur budget de façon raisonnable et s'attachent à ajuster leurs dépenses aux recettes mais pour le monde ultramarin, ces dernières présentent des particularités importantes qui méritent d'être soulignées. Les COM évoluent dans un système d'autonomie fiscale qui les rend quasiment maîtresses de leurs recettes à plus de 80 %. Quant aux DOM, la différence principale avec la métropole tient dans l'octroi de mer. Or le volume de ces recettes est très directement lié au contexte économique, d'où parfois des impacts très brutaux dans la structuration des budgets.

Toujours sur les aspects budgétaires, l'une des nouveautés importantes est que toutes les évolutions statutaires que vous serez amenés à prendre font désormais l'objet d'une évaluation par la Commission consultative d'évaluation des normes quant à leur impact financier.

S'agissant ensuite de l'angle de la régularité, quel que soit le statut retenu, l'important est de l'appliquer. Le statut n'est pas en lui-même un facteur de paix sociale ni de dynamisation. Il n'est rien de pire que d'avoir des statuts sans les respecter ensuite concrètement dans la gestion des ressources humaines.

L'autre problème rencontré par le juge des comptes sur la régularité tient dans un déficit d'adaptation du droit de la fonction publique territoriale aux réalités ultramarines. Même si beaucoup de progrès ont eu lieu, un important retard reste à combler en la matière. Ceci étant, cette situation possède aussi un effet positif en ce sens qu'elle oblige les collectivités à imaginer elles-mêmes de nouveaux dispositifs.

Les aspects liés à la gestion publique locale sont trop souvent oubliés du discours. Pourtant, il importe d'identifier la spécificité de la gestion des collectivités ultramarines, qu'elles soient communales ou qu'elles soient territoriales. Le défaut est de projeter sur ces collectivités un modèle métropolitain, sans tenir compte des particularités locales. La configuration, la superficie des territoires, les modes d'urbanisme, etc., n'ont rien à voir avec ce que les collectivités métropolitaines peuvent connaître. Non seulement ces spécificités ne sont pas suffisamment mises en avant mais aucun travail de capitalisation n'est réellement entrepris pour valoriser et échanger sur les pratiques et les savoir-faire développés pour gérer ces particularités. Les formations intègrent bien évidemment ces éléments mais je parle bien là des *pratiques* de gestion. La reconnaissance de ces spécificités contribuera à défendre les particularismes.

Arlette PUJAR, Directrice régionale du CNFPT Martinique

Le CNFPT dispose d'une expertise connue et reconnue dans le domaine de la fonction publique territoriale et ce pour deux raisons essentielles : tout d'abord parce qu'il se trouve au service du développement des collectivités territoriales mais aussi parce qu'il contribue à l'accompagnement des agents territoriaux dans l'évolution de leur carrière

Depuis 2011, le CNFPT a élaboré un projet national de développement qui constitue la feuille de route du nouveau service public territorial de formation. Ce PND est décliné en projets régionaux de développement (PRD) dans les délégations régionales.

Quatre axes prioritaires ont été définis dans ce cadre avec en premier lieu la réduction des inégalités d'accès à la formation. Il s'agit de permettre à tous les agents d'accéder à la formation, quel que soit le lieu où ils se trouvent sur le territoire.

La seconde notion consiste à faire du CNFPT « l'école de la deuxième chance » en offrant aux agents qui n'ont pas eu la chance d'avoir un parcours scolaire classique, voire universitaire, la possibilité d'améliorer leurs compétences et leur parcours professionnel.

Le CNFPT accompagne également les agents dans le déroulement de leur carrière en les aidant à préparer les concours, avec ici une attention toute particulière pour les agents de catégorie C. La validation des acquis de l'expérience (VAE) entre également dans ce cadre.

Le quatrième axe renvoie à la notion de promotion d'un développement durable, sachant que nos territoires sont vulnérables et sujets à des risques majeurs (naturels, technologiques, sanitaires, etc.). Nos formations sont également l'occasion d'aborder la particularité de nos territoires, par exemple sur la sociologie et l'anthropologie antillaise.

L'évolution institutionnelle que connaissent la Martinique et la Guyane vont les conduire à partir de mars 2015 à disposer d'une nouvelle collectivité territoriale. Cette évolution se doit évidemment d'être préparée et nous allons donc accompagner les collectivités actuelles (Conseil Régional et Conseil Général) jusqu'à cette échéance. Nous avons, par exemple, aidé à la mise en place d'un Schéma directeur des systèmes d'information pour que les deux collectivités puissent converger vers un système unique. Une étude réalisée par l'observatoire du CNFPT permet également de s'appuyer sur une meilleure connaissance des métiers exercés de part et d'autre.

Les Rencontres de cette semaine sont l'occasion pour le CNFPT de promouvoir une meilleure connaissance de nos territoires respectifs. Nous organisons, de notre côté, des Rencontres territoriales Antilles/Guyane qui permettent à la fois un échange entre élus et cadres. Nous intervenons également en tant que force de proposition pour le national, par exemple sur la préparation de cadres au management des risques inhérents à nos particularités géographiques et aux situations de gestion de crise qui peuvent en découler.

Le CNFPT a, en outre, doté, ses délégations régionales d'outils de visioconférence qui permettent de rapprocher nos territoires et d'effacer les barrières. Ces outils servent aussi bien à de la formation qu'à des réunions.

Tout ceci contribue à la richesse de notre fonction publique territoriale. Nous accompagnons la modernisation des services des collectivités et nous pouvons désormais nous enorgueillir d'avoir des candidats aux concours A+.

Catherine SALMON, administratrice civile, adjointe au sous-directeur chargé du service des affaires juridiques et institutionnelles au ministère des Outre-mer

Les différentes interventions de cette table-ronde montrent la volonté de promouvoir la diversité tout en préservant l'unité de la fonction publique.

Les constats sont connus, notamment en matière d'entrée dans la fonction publique, sur les déroulements de carrière, sur la mobilité ou sur l'accès aux emplois à responsabilités. L'Etat est, du reste, confronté, aux mêmes difficultés et ce dans une mesure encore plus importante que les collectivités territoriales. En effet, comme il fonctionne avec des concours nationaux et des affectations qui sont généralement décidées par les administrations centrales, les services déconcentrés se trouvent fréquemment dans la situation de ne pas pouvoir conserver localement un agent qui vient de bénéficier d'une promotion ailleurs.

Suite au Conseil interministériel de l'outre-mer de 2009, l'Etat avait pris un certain nombre de dispositions, notamment en matière de déconcentration de l'organisation des concours ou sur l'aide à la préparation de ces concours pour les jeunes locaux. Il s'agissait également de

mettre en place des bourses locales de l'emplois ainsi que de développer un vivier de cadres A pour permettre l'accès à des postes à responsabilités.

Ces mesures ont eu des effets assez différenciés d'un ministère à l'autre et pour des résultats qui ne sont globalement pas satisfaisants.

Le Gouvernement partage le besoin qui vient d'être exprimé à l'instant de réfléchir à une évolution statutaire pour permettre la prise en compte des spécificités des territoires ultramarins. Il a missionné pour cela le député de La Réunion Patrick Lebreton de façon à produire un rapport et émettre un certain nombre de préconisations concernant l'emploi local, aussi bien pour le secteur public que pour le privé. Il s'agit notamment de déterminer quelles sont les conditions – et donc les éventuelles propositions d'évolution statutaire – qui permettront aux agents d'avancer dans les cadres d'emplois, d'exercer une mobilité, d'avoir plus facilement accès aux concours, etc.

Par conséquent, cette préoccupation qui est la vôtre est aussi partagée du côté de l'Etat. Le rapport de Monsieur Lebreton est attendu pour septembre et viendra compléter celui qui doit être produit par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Au-delà de cette nécessaire adaptation, nous souhaitons tous également préserver l'unité des dispositions statutaires. Cette unité reste notamment la garantie d'une moindre inégalité dans le traitement des agents concernés. Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, de par leur statut d'autonomie, ont compétence pour définir leur statut de la fonction publique, les départements et les régions d'outre-mer ne disposent pas de cette autonomie, c'est-à-dire que les adaptations ne pourront être envisagées qu'à l'aune du statut de la fonction publique existant.

Echanges avec la salle

Guillaume ARNELL, Saint-Martin

Il est expressément écrit dans la loi que le transfert des compétences doit nécessairement s'accompagner du transfert des moyens, contrairement d'ailleurs à ce qui avait été réalisée lors de la première décentralisation avec les collèges et les lycées. Or là où la collectivité territoriale de Saint-Martin bénéficiait de 12 millions d'euros de la part de la collectivité territoriale de la Guadeloupe au titre de l'octroi de mer, elle se trouve désormais dépourvue de cette manne financière sans que personne ne soit capable de nous dire comment ce manque à gagner sera compensé.

Bertrand BEAUVICHE

Le problème est que le transfert de l'octroi de mer ne correspond pas à un transfert de charges. Tel est, en tout cas, l'interprétation du Conseil constitutionnel concernant la loi de finance 2007, lequel Conseil constitutionnel n'a jamais relevé que la perte de l'octroi de mer pour Saint-Martin constituait un dysfonctionnement juridique important. L'octroi de mer est, de fait, une recette fiscale. Or, dès lors que la compétence fiscale a été conférée à la collectivité de Saint-Martin, on a considéré qu'il appartenait à cette dernière de reprendre ou non cette recette. Je sais qu'un recours a lieu sur cette question mais c'est bien cette interprétation qui prévaut pour le moment.

Hamada BINALI, Mayotte

Les déficits des collectivités proviennent le plus souvent de dépenses obligatoires et Mayotte ne déroge malheureusement pas à ce principe. Apparemment le rapport Lebreton va préconiser que pendant la période transitoire avant la mise en place d'une fiscalité locale, les

collectivités outre-mer puissent utiliser les emplois d'avenir sans être obligées de payer les 25 % de masse salariale. J'ignore si ceci est confirmé mais ce qui est sûr, c'est que les besoins sont là et que les chantiers sont énormes.

Catherine SALMON

Le mieux sera d'évoquer cette question avec Monsieur Lebreton lorsqu'il se rendra à Mayotte car je n'ai pas d'éléments sur le sujet aujourd'hui.

Debora KIMITETE, Polynésie française

Je crois que la sur-rémunération et le régime indemnitaire des fonctionnaires d'Etat ne se justifient plus aujourd'hui. Ce système pose un véritable problème dans nos collectivités, sachant que certains agents ne viennent que pour cette raison et ne restent que quatre ans avant de rejoindre une autre collectivité. Les primes d'éloignement ne se justifient plus compte tenu des moyens de transport dont nous disposons désormais. Cette sur-rémunération conduit notamment à une augmentation excessive des loyers qui finit par toucher l'ensemble de la population.

Karine CLAIREAUX

Il convient d'aborder cette question avec la plus grande prudence car les fonds issus de la sur-rémunération concourent également à l'économie locale. Il s'agit également d'assurer l'égalité entre fonctionnaires sur un même territoire.

Antoine DELBLOND

La question est, d'ailleurs, encore plus globale puisque les ressortissants d'outre-mer bénéficient aussi d'indemnités lorsqu'ils viennent s'installer en métropole, par exemple au travers de congés bonifiés.

Yves GIGAN, Réunion

Pour revenir sur la question de l'octroi de mer, il s'agit là d'une part important du budget des collectivités mais qui dépend pour beaucoup du contexte économique. La Chambre régionale des comptes souligne régulièrement que cette recette ne doit pas être entièrement utilisée pour financer le fonctionnement mais doit aussi servir à de l'investissement. Le problème est que compte tenu de la faible capacité contributive de la population dans les DOM avec une situation sociale dégradée, nous devons faire face à d'importants besoins de financements. Dans ce contexte, une augmentation de la DGF (dotation globale de fonctionnement) est-elle envisageable ?

Bertrand BEAUVICHE

Les équilibres financiers sont, de fait, extrêmement fragiles mais l'heure est plutôt aujourd'hui à la rigueur et la tendance actuelle n'est pas à l'arrivée de nouveaux flux ou à un réajustement de la DGF. Le résultat est que certaines collectivités – y compris d'ailleurs aussi en métropole – commencent effectivement à rogner sur leurs dépenses d'investissement. Le dispositif d'octroi présente toutefois la particularité que les dépenses d'investissement correspondantes sont fléchées puisque le FRDE capte automatiquement une partie de cette manne. Ce mécanisme peut certes paraître rigoureux mais il permet de préserver une part d'investissement. En tout cas, je pense qu'il est illusoire d'attendre de nouveaux concours de la part de l'Etat. Les collectivités vont devoir chercher à optimiser

encore leur gestion tout en s'attachant à ce que les systèmes de calculs actuels de la DGF soient au moins maintenus.

Honorine KOENIG, Wallis-et-Futuna

Je m'aperçois que tout le monde est représenté dans cette assemblée hormis Wallis-et-Futuna. Pourtant notre collectivité a impérativement besoin d'être soutenue et doit pouvoir apporter sa voix. Nous faisons pleinement partie des Collectivités d'outre-mer.

Arlette PUJAR

Vous êtes d'ores et déjà invitée pour les prochaines Rencontres des COM et vous serez également la bienvenue pour les Rencontres territoriales des Antilles et de la Guyane si vous le souhaitez.

Beatrice VERNAUDON, Polynésie française

Il est vrai que l'expérience de ce qui a été construit en Antilles/Guyane pourrait être reprise pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna et ce quelles que soient nos diversités de statut.

Par ailleurs, pourriez-vous nous confirmer qu'il existe aujourd'hui des dispositions législatives qui permettent à l'Etat de venir ponctuellement en aide aux collectivités en grandes difficultés budgétaires ? Les communes polynésiennes sont notamment confrontées à un grave problème de péréquation et de répartition de la recette fiscale.

Bertrand BEAUVICHE

L'Etat n'est, de fait, jamais insensible à ce type de situations mais ses marges de manœuvre sont étroites puisqu'il doit aussi préserver le principe de libre administration et d'autonomie des collectivités. Il ne peut pas imposer de plan, si ce n'est dans un cadre contractuel et sur la base de l'accord de chacune des parties prenantes.

Les politiques locales de sécurité

Conférence-débat : Police « municipale », police « territoriale » - les perspectives d'évolution d'une filière en mutation

Bertrand MICHELIN

Inspecteur général de la police nationale, coordination des dispositifs de sécurité des professions exposées au ministère de l'Intérieur

Je ne parlerai pas ici de « la police municipale » ni « des polices municipales » ou encore de la « police territoriale » mais des « policiers municipaux » en général.

A l'automne dernier, le ministre de l'Intérieur Monsieur Manuel Valls a souhaité constituer un groupe de contact présidé par un préfet, Monsieur Blanchou, ainsi que deux inspecteurs généraux de la Police nationale (dont je fais partie) et un officier de gendarmerie. Ce groupe a vocation à rencontrer toutes les organisations représentatives des policiers municipaux ainsi que les experts et les élus afin d'être en mesure d'émettre un certain nombre de propositions d'évolution des polices municipales. Il doit également s'appuyer pour cela sur

les rapports qui ont été établis ces dernières années et dont le dernier en date, le rapport Pillet/Vandierendonck, a été présenté en fin d'année dernière.

Le terme de police « territoriale » se doit déjà d'être précisé car l'approche du territoire peut revêtir bien des aspects ; approche administrative, géographique, politique ou encore culturelle. De fait, toute police est, par essence, « territoriale ». Etymologiquement le mot police renvoie à l'organisation de la Cité. C'est aussi ce qui explique qu'en France, la police évolue dans les villes et la gendarmerie en zones rurales.

Le territoire constitue le critère déterminant de l'organisation des services au sein de la Direction de la sécurité publique avec des bureaux de police au plus près du terrain, des circonscriptions, des districts, des directions départementales, des coordinations zonales et enfin une direction centrale. Cette organisation pyramidale a précisément pour objectif de maîtriser au mieux le territoire.

Ce qui légitime l'action de police, c'est non seulement le service rendu à la population mais c'est aussi et surtout la qualité du lien que les services de police peuvent entretenir avec la population.

Les rapports de ces dernières années insistent tous sur la place nouvelle prise par les polices municipales, l'évolution de leurs missions, les compétences acquises par les agents et la qualité du partenariat développé avec les forces de sécurité, de police et de gendarmerie. Ils soulignent également le rôle croissant des maires et, par voie de conséquence, de leur police municipale en matière de dispositifs de prévention et de lutte contre la délinquance. Le rapport Pillet/Vandierendonck préconise quant à lui de fusionner les cadres d'emploi de policier municipal et de garde-champêtre.

Les policiers municipaux attendent depuis longtemps que l'on reconnaisse les évolutions qui ont été pointées dans ces différents rapports. Monsieur Valls a, du reste, souligné le 6 mars dernier que les polices municipales n'interviennent pas comme des forces supplétives mais constituent des acteurs à part entière de la co-production de sécurité et qui travaillent en complémentarité avec les forces de sécurité de l'Etat.

Nous continuons cependant à parler entre nous de « polices municipales » au pluriel, probablement pour mieux traduire l'extrême diversité des situations. Aucune de ces polices ne se ressemble totalement, que ce soit en termes d'organisation, de fonctionnement ou de répartition des missions. Les policiers municipaux ne relèvent, de fait, pas d'une direction centrale ou d'une direction générale comme c'est le cas de la police nationale ou de la gendarmerie.

J'essaierai toutefois de dégager un certain nombre d'axes de réflexion, qui correspondent aux principales revendications des policiers municipaux.

- L'interconnexion ou l'interopérabilité des moyens radios.

La police nationale, la gendarmerie et la police municipale communiquent chacune sur leur propre fréquence, même si des aménagements peuvent être prévus au niveau local. Un drame comme celui qui a touché Aurélie Fouquet, cette policière municipale morte sous les balles de braqueurs alors qu'elle pensait intervenir sur un accident de la circulation, aurait peut-être pu être évité si cette interopérabilité des communications radios avait été mise en œuvre. Il ne s'agit évidemment pas de faire travailler tout le monde sur la même fréquence mais au moins de faire en sorte d'avertir les services voisins en cas de situation d'urgence. Un certain nombre de communes – toutes situées en métropole pour des raisons de facilité –

ont été désignées pour s'impliquer dans ce dossier. La liste en sera communiquée en priorité au ministre.

- L'accès direct aux différents fichiers de police ou de gendarmerie.

Il s'agit là d'une demande de la part des policiers municipaux mais les modalités actuelles d'accès aux fichiers d'enquêtes et d'investigation devraient restées inchangées. L'accès aux fichiers de fourrière ne posera évidemment pas problème. La mise en place des procès-verbaux électroniques devrait également permettre d'alerter les policiers municipaux en cas de véhicule volé ou mis en surveillance. Il a, en outre, été convenu avec le ministère de la Justice d'étendre la liste des infractions qui pourront être réprimées par timbre-amende plutôt que d'avoir à rédiger des procédures longues. Le même ministère doit également préparer un guide de rédaction desdites procédures. Enfin, un travail est en cours pour que les policiers municipaux aient la possibilité de réaliser des contrôles routiers préventifs, c'est-à-dire sans qu'il y ait eu une infraction de commise.

- La question de la création d'un corps d'inspection ou de contrôle des polices municipales.

Le groupe de travail considère ici que la période n'est vraiment pas propice à la création d'une structure nouvelle, sachant que nous avons déjà au ministère de l'Intérieur un certain nombre de corps d'inspection. La seule modification consisterait à confier à l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission permanente d'audit des polices municipales, sans qu'il soit besoin de passer nécessairement par la commission consultative des polices municipales comme aujourd'hui.

- La difficile problématique de l'armement.

Il n'existe pas de véritable consensus sur l'armement des policiers municipaux, ni chez les policiers municipaux eux-mêmes – ou, en tout cas, au niveau de leurs organisations syndicales – et encore moins chez les élus. Le principe reste donc celui de ne pas armer les policiers municipaux, libre ensuite au maire de les doter d'armes de sixième catégorie (matraque etc.) ou de quatrième catégorie (armes de poing). Le ministre de l'Intérieur s'est toutefois déclaré « sensible » le 6 mars dernier à la suggestion émise par certains élus de doter systématiquement les policiers municipaux d'armes de sixième catégorie. Un projet de décret est en cours d'instruction sur le sujet mais le Conseil d'Etat nous a demandé de réaliser préalablement une étude d'impacts.

- Les unités cynophiles

Ces unités existent et sont, pour la plupart, très bien entraînées. Le problème est qu'elles se sont créées et développées en dehors de tout cadre juridique. Le fait d'entraîner un chien pour l'attaque ou pour faire pression sur quelqu'un constitue une infraction si la personne ne fait pas partie de la police nationale ou de la gendarmerie. Nous allons donc faire en sorte de rattraper cette situation et de corriger ce qui n'est finalement qu'un oubli du code rural.

- La problématique de la doctrine d'emploi

Tout le monde réclame une telle doctrine mais personne ne s'accorde sur sa définition. La police nationale dispose d'un règlement général d'emploi, à savoir un document d'environ 160 pages qui décrit l'organisation et le fonctionnement de toutes les directions et qui rappelle les grands principes déontologiques de la profession. Je ne suis pas sûr que ce soit ce dont les polices municipales aient besoin. Pour autant, l'activité des policiers municipaux relève aujourd'hui d'une multitude de codes législatifs, sachant que la situation sera bien pire

encore si les statuts de policier municipal et de garde-champêtre doivent être fusionnés. Il s'agira donc d'établir, par voie réglementaire, une liste des missions qui peuvent être confiées aux policiers municipaux, tout en insistant sur ce qui n'entre pas dans leur domaine de compétences. Ce travail d'inventaire gagnera à être mené une fois que les deux cadres d'emplois de policier municipal et de garde-champêtre auront été rapprochés. Cette fusion nécessite toutefois une gigantesque entreprise de toilettage puisque les deux cadres d'emplois actuels sont très différents de part et d'autre.

Le principe de cette doctrine d'emploi serait également de s'inspirer des conventions de coordination qui peuvent être passées entre les communes et les services de police et de gendarmerie. Autant pendant des années ces conventions se contentaient de reprendre la convention-cadre en copier/coller, autant désormais les communes prévoient des textes beaucoup plus élaborés et opérationnels qui leur permettent d'édicter de véritables doctrines d'emploi au plan local. Il s'agirait donc de systématiser ce principe de convention.

- La question de la formation.

La relation avec la population doit être remise au cœur de la formation car elle constitue l'alpha et l'oméga du travail de policier. Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été mises en place comme l'instauration de tests psychotechniques dans le cadre du recrutement des agents de police municipale.

L'individualisation des parcours de formation intervient également comme un élément important. Beaucoup de policiers nationaux ou de gendarmes intègrent la police municipale par voie de détachement et se trouvent notamment à occuper des postes d'avancement au détriment des policiers municipaux déjà en place. Certains demandaient à être dispensés de la formation initiale de six mois mais le ministre s'est refusé à toute dispense de ce type.

Sur la transmission de l'avis de formation, aujourd'hui à l'issue de la formation initiale des policiers municipaux, le Président du CNFPT adresse son avis au Préfet en demandant que cet avis soit également adressé au Procureur de la République. Nous souhaiterions que cet avis puisse être transféré avant que le Préfet ait délivré son agrément.

Toujours sur la formation, nous retrouvons là l'idée de formations obligatoires pour le maniement des armes de sixième catégorie. Un décret est également en cours d'adoption autour d'une formation obligatoire pour les directeurs de police municipale.

- Les appellations et les grades.

Il s'agit là d'un aspect auquel les policiers municipaux tiennent tout particulièrement. Le problème est que les appellations ne correspondent pas nécessairement aux galons de la personne. Des simplifications ont été apportées dans la police nationale avec la suppression des inspecteurs et la mise en place de grades comme dans l'armée, ce qui permet au moins que l'appellation corresponde au nombre de barrettes que l'agent a sur ses épaules. Pour la police municipale au contraire, il est très difficile d'opérer une distinction claire entre un brigadier, un brigadier-chef principal, un chef de service de classe normale, un chef de service de classe exceptionnelle, etc. Ces appellations n'ont évidemment rien de pratique mais cette question revêt une dimension symbolique tellement forte qu'elle finit par entretenir des débats sans fins.

- Le volet social.

L'échelon terminal s'établirait à l'indice 529 pour les fonctionnaires de catégorie C et à l'échelon 801 pour les directeurs de police municipale en fin de carrière. Une autre

proposition tient dans l'assouplissement du seuil permettant à un maire de créer un poste de directeur de police municipale, sachant qu'il faut aujourd'hui plus de 40 policiers municipaux pour pouvoir inscrire ce type de poste.

- L'intercommunalité

Cette question mériterait une réunion à part entière, tant il est vrai qu'un territoire se définit avant tout par rapport aux autres territoires qui le bordent. La police nationale a ainsi développé récemment le concept de « police d'agglomération » car elle s'est rendue compte que ses agents se trouvaient trop souvent enfermés dans des frontières administratives dont les délinquants ne tenaient évidemment pas compte. Le même type de fonctionnement pourrait prévaloir pour les polices municipales, à l'instar de ce qui a été mis en place avec les polices intercommunales des transports ou encore les « brigades vertes ».

De la même façon en outre-mer, un certain nombre de polices s'affichent déjà ouvertement comme territoriales dans la mesure où elles ne sont ni nationales, ni municipales

Les discussions qui ont lieu actuellement au Parlement sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale devraient permettre de faire aboutir un certain nombre de projets. Il est notamment question d'un transfert aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des prérogatives des maires en matière de circulation et de stationnement.

Echanges avec la salle

Un intervenant (Pascal)

Pourriez-vous profiter de l'occasion pour nous rappeler votre doctrine sur la répartition des missions entre police nationale et gendarmerie d'une part et entre police nationale et municipale d'autre part ? Nous avons parfois du mal à nous y retrouver sur le terrain. J'ai également noté la déclaration du ministre concernant le caractère non supplétif des polices municipales vis-à-vis des forces de l'Etat mais force est de constater que dans les faits, il nous arrive d'avoir un sentiment quelque peu différent. En Polynésie française notamment, nous pouvons regretter çà et là le retrait des forces de gendarmerie nationale, avec à la clé une pression sur les maires qui doivent assurer la sécurité de la population et des biens.

Bertrand MICHELIN

S'agissant de la répartition des compétences, plutôt que d'essayer d'établir une liste exhaustive des missions des uns et des autres, je préfère partir du principe que la police municipale est la police de la tranquillité publique. C'est donc, par essence, une police de proximité mais non pas une police d'investigation ou de maintien de l'ordre public. Quant à la ventilation entre gendarmerie et police nationale, la répartition est ici avant tout territoriale.

Ceci étant, je ne conçois pas que tous ces acteurs puissent travailler sur un même territoire sans s'être préalablement mis d'accord sur les modalités de coordination des actions de chacun, par exemple au travers d'une convention. Il va de soi que ces conventions n'ont normalement pas à porter sur les missions réciproques des acteurs ni sur une répartition du territoire car le principe est avant tout celui de la complémentarité des missions et des prérogatives.

Un intervenant

Vous avez rappelé le principe selon lequel la gendarmerie évolue normalement en zone rurale et la police en zone urbaine mais qu'en est-il lorsqu'un territoire donné évolue de l'une

à l'autre situation ? Pour la collectivité territoriale de Saint-Martin par exemple, notre secteur n'a plus rien d'une zone rurale. La gendarmerie n'est plus en capacité de réagir face à la complexité des territoires et face à la double appartenance à la France et au Royaume des Pays-Bas. Le résultat est que parfois nos policiers municipaux se trouvent impuissants et même parfois humiliés par ces forces de gendarmerie, qui leur demandent de relâcher des délinquants lorsqu'ils les ont interpellés.

Bertrand MICHELIN

La gendarmerie connaît d'ores et déjà une évolution très importante avec tout un processus de réorganisation territoriale. La question de la répartition des domaines de compétences avec la police nationale au plan géographique reste toutefois très délicate et se doit d'être appréciée en fonction des réalités du terrain et du besoin de proximité.

André-Claude COYERE, Guadeloupe

Il faut souhaiter que la mise en place d'une police territoriale ne reste pas à l'état de simple projet, sachant que l'idée d'une police territoriale existe depuis des années déjà. Il conviendra également de mettre en place une véritable filière Sécurité.

La dotation en armement de quatrième catégorie (revolver, pistolet laser, flash-bal) est la seule vraie solution pour protéger les policiers municipaux et la population compte tenu de l'insécurité grandissante dans certains départements.

Un texte existe d'ores et déjà sur les tenues à respecter pour les brigades cynophiles. C'est donc bien que celles-ci sont officiellement reconnues.

Enfin, je rappelle que ce sont les ministères eux-mêmes et notamment les fonctionnaires de la police nationale qui se sont opposés à la mise en place d'appellations par grades comme dans l'armée. Il est donc encore temps d'éclaircir cette situation.

Bertrand MICHELIN

Vous avez raison de souligner que l'évolution vers une police territoriale est évoquée depuis maintenant des années mais c'est aussi la première fois qu'un ministre de l'Intérieur décide d'établir un point complet de la situation et des mesures qui seraient nécessaires. La lettre de mission du groupe de contact date seulement du mois de décembre et le plan d'actions a d'ores et déjà été exposé. Il reste cependant à faire intervenir le feu vert de Bercy, notamment pour tout ce qui touche aux mesures indemnitaires et statutaires.

La demande de constitution d'une filière Sécurité qui réunirait tous les intervenants ayant à connaître des questions de sécurité (policiers municipaux, garde-champêtres, ASVP, assistants temporaires, médiateurs, etc.) nous a effectivement été formulée. Pour les ASVP cependant, les missions liées à la sécurité sont vraiment trop peu représentatives du reste de leurs missions pour en faire un cadre d'emploi qui intégrerait la filière.

Quant aux grades, l'administration doit aussi savoir reconnaître ses erreurs et tel doit être le cas pour ce qui est des appellations dans la police municipale.

Michel BUIILLARD, maire de Papeete

Vous avez relayé aujourd'hui les instructions du ministre de l'Intérieur Monsieur Valls. Nous espérons donc que vous en ferez de même s'agissant de nos remontées, notamment sur la réduction permanente et inquiétante des effectifs de gendarmerie dans nos îles.

Je signale également que pour ce qui concerne la Polynésie française, de par l'application de notre nouveau statut découlant de la loi 2004, dans l'article 34 de cette loi il est prévu que la compétence de police puisse être partagée entre l'Etat et une police territoriale. Les missions confiées à cette dernière consisteraient apparemment en une simple surveillance du domaine public qui appartient à la Polynésie tels que les grands parcs ou les plages publiques. Nous aurons donc à mettre en place très bientôt cette collaboration entre la future police territoriale et la police d'Etat.

Antoine DELBLOND

Les métiers de police se distinguent des autres métiers de la fonction publique en ce sens qu'il leur est demandé non seulement une obligation de résultat mais aussi une obligation de moyens, c'est-à-dire que l'agent ne peut pas faire n'importe quoi sous prétexte de cette obligation de résultat. Cette contradiction est particulièrement exacerbée outre-mer, où nous avons aujourd'hui une demande accrue d'efficacité de la part des populations en matière de sécurité avec en parallèle des moyens qui se dégradent et qui sont sans commune mesure avec ceux de métropole.

La question de pose de savoir si la différence entre la police outre-mer et celle de métropole ne serait pas plutôt une différence de *nature* plutôt que de *degré* vis-à-vis de cette exigence de résultat. Chacun connaît la formule de Goethe lorsqu'il prétendait préférer l'injustice au désordre. Or aujourd'hui il semble que le fonctionnement des collectivités d'outre-mer et donc la prestation de service public se trouvent obérés par cette demande de rétablissement de l'ordre.

Dans ces conditions, n'est-il pas temps de réfléchir à une réglementation spécifique de la police et de la sécurité en outre-mer ? Pour la Guyane par exemple, alors que certains actes de police réclament la présence physique d'un officier de police judiciaire, il va de soi que le territoire considéré ne permet pas toujours cette présence, hormis celle des forces armées au travers de la Légion étrangère. Il faudrait travailler à la meilleure façon d'associer des agents autres que ceux de la police nationale ou municipale, notamment par le biais de conventionnements. Des agences de sécurité privée ou autre pourraient notamment être associées à des actions de prévention, ce qui permettrait éventuellement de décharger les policiers municipaux pour mener d'autres types d'actions et répondre à cette demande de sécurité.

Bertrand MICHELIN

Il se trouve que Monsieur Blanchou est aussi le délégué interministériel à la sécurité privée qui a été mise en place en 2010 et dont la création partait du constat du nombre de plus en plus important des agents de sécurité privée sur nos territoires. On estime ainsi que dans dix ans, les agents de sécurité privée seront plus nombreux en France que policiers et gendarmes réunis. La forte croissance de ce secteur professionnel montre bien à quel point la demande de sécurité ne cesse de croître et de se diversifier.

Monsieur Blanchou a également contribué à la mise en place du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), dont le rôle est d'assurer un certain nombre de contrôles sur pièces de façon à « assainir » le marché.

Je m'occupe, de mon côté, de la sécurité des professions exposées à la malveillance. Mon travail consiste notamment à travailler avec les représentants des dites professions pour essayer de mieux comprendre comment l'autre travaille et d'analyser la situation aussi précisément que possible. Il n'existe évidemment pas de solution générale et globale qu'il

suffirait d'appliquer à l'ensemble du territoire national. La démarche va plutôt consister à établir des diagnostics au plan local avant d'inventorier l'ensemble des moyens disponibles, y compris les vidéo-protections ou les systèmes d'alarme, sachant que les professionnels ou commerçants interviennent aussi de plus en plus en tant qu'acteurs de leur propre sécurité. Le dialogue pourra alors permettre d'articuler les différents dispositifs, par exemple en prévoyant des renvois d'alarme ou en organisant les patrouilles pour qu'elles passent au moment où le commerçant est le plus vulnérable. C'est dans cette optique qu'interviendront les conventions de coordination que nous appelons de nos vœux.

Conférence-débat : Les spécificités des Outre-mer impactant les politiques locales de sécurité et de prévention

Eric MEILLAN

Inspecteur général honoraire des services actifs de la police nationale

Nous avons pu constater ces dernières années le retrait d'un certain nombre d'acteurs de la sécurité, au premier rang desquels le citoyen lui-même. Force est de constater que les personnes n'interviennent pas ou peu en cas de problème. Ce retrait concerne aussi une bonne partie de la fonction publique ainsi que la disparition de toute une série de professions qui contribuaient pour partie à la production de sécurité (gardiens d'immeubles, etc.).

Dans le même temps, un certain nombre d'acteurs plus ou moins « troubles » sont apparus, avec en premier lieu tout ce monde qui tourne autour de l'omerta sur la drogue. Quoi qu'on en dise en effet, une très grande partie de la délinquance est liée à la drogue et à ses trafics.

La seconde catégorie d'acteurs tient dans ces faux experts que nous voyons défiler à longueur de médias pour nous expliquer toute une série de choses dont ils n'ont, en réalité, aucune connaissance. Enfin, si beaucoup d'intervenants en matière de sécurité sont des professionnels très sérieux, il en existe aussi d'autres qui vendent très cher de la sécurité privée pour des résultats peu convaincants.

Il ressort de cette situation que l'on a fait reposer à une certaine époque sur la police et la gendarmerie la quasi-totalité de la sécurité et ce alors que l'Etat jacobin retirait du terrain bon nombre de moyens. Nous avons dès lors pu assister, de fait, à l'émergence de nouveaux acteurs que sont les polices municipales ou encore les sociétés de sécurité privée. La seconde conséquence, beaucoup plus négative celle-là, de cette évolution, a tenu en une forme d'encouragement des communautarismes. Certains ont en effet pensé, d'une manière un peu simpliste, que ces communautarismes pourraient jouer un rôle plus protecteur que d'autres systèmes, d'où des clans qui se forment un peu partout.

Dans ce contexte, les questions de sécurité en outre-mer se caractérisent par un certain nombre de spécificités.

La première d'entre elles tient dans la cohabitation des cultures. Si certaines communautés se sont parfaitement fondues dans le reste de la population, sans aucun clivage ethnique, d'autres endroits ont connu un afflux massif d'immigrés qui ne s'intègrent pas vraiment et qui restent en dehors. Le phénomène est encore plus délicat à gérer dès lors que la population en question a une langue différente voire une religion différente. Les criminologues ont étudié depuis le XIX^e l'influence criminogène de ce que l'on appelle le « dépaysement », cet effet ne pouvant être estompé qu'à moyen terme par les effets assimilateurs de l'éducation et de l'intégration.

La deuxième particularité se rapporte à des situations sociétaire-économiques assez diversifiées. Si certaines de vos collectivités présentent peu de facteurs criminogènes avec des démographies un peu vieillissantes et une aide de l'Etat qui permet de pallier la baisse de l'activité économique, d'autres connaissent des caractéristiques inverses avec une population majoritairement jeune et une situation de l'emploi très difficile. Ces facteurs se retrouvent, du reste, en métropole en Seine-Saint-Denis ou dans certains départements du Nord.

La troisième spécificité a trait aux difficultés géographiques. Les distances avec la métropole rendent difficile le déplacement des forces mobiles mais aussi les échanges professionnels. Il convient également de prendre en compte les distances internes à la collectivité, lesquelles se trouvent le plus souvent aggravées par l'insularité.

Les fondamentaux incontournables de l'insécurité

- Les différentes phases du travail de police

L'analyse du rôle de chacun des acteurs doit distinguer trois étapes : avant, pendant et après l'acte de délinquance.

La phase qui précède l'incident se caractérise par l'importance de la connaissance du terrain. Il s'agit de savoir ce qui se passe pour empêcher l'incident ou tout au moins essayer d'en diminuer l'impact. Nous retrouvons là toute la problématique du renseignement intérieur. Cette phase est aussi celle de la prévention par toute une série de contacts non seulement avec les représentants officiels mais aussi avec les meneurs ou les chefs de groupuscules.

Vous disposez dans chacun de vos territoires d'un représentant de la Direction centrale du renseignement intérieur ainsi que d'un responsable de l'information générale dans chaque service de police. Pour autant, les échanges avec ces personnes sont loin d'être suffisants et ne doivent pas vous exonérer d'entretenir votre propre réseau de renseignements avec tous ceux qui ont un rôle social quelconque. Vous devez multiplier les relations, en particulier avec les nouvelles communautés et ce malgré l'obstacle éventuel de la langue. Ces contacts permettent parfois de désamorcer les crises et suppriment surtout l'effet de surprise, lequel peut être désastreux dans une situation de désordre public. Toujours dans le cadre de cette phase préalable, les outils techniques de type vidéosurveillance doivent avant tout être placés à de bons endroits et doivent s'accompagner d'autres types de dispositifs.

La police municipale intervient bien évidemment par préférence dans « l'avant », comme d'ailleurs toute bonne police qui se respecte.

La seconde étape, celle qui correspond à l'incident proprement dit, est celle du maintien de l'ordre public : c'est ce que l'on appelle la « police d'intervention ». Lorsqu'un événement très grave se déroule outre-mer, l'Etat envoie les escadrons de gendarmerie mobile. Or non seulement il faut que la crise soit particulièrement violente mais encore ces escadrons mettent aussi un certain temps avant d'arriver. Le résultat est que vous devez fonctionner à flux tendus et sans réserve permanente, contrairement à des grandes villes comme Paris ou Marseille. C'est ce qui explique vos nombreux témoignages sur le fait que la police territoriale soit souvent amenée à pallier les absences des autres types de polices sur le terrain.

Le troisième temps se rapporte aux suites de l'événement. Il s'agit notamment d'établir ce qui s'est passé, rechercher les auteurs, rassembler les preuves, etc. pour remettre

l'ensemble à la justice. Il s'agit là du domaine de la police judiciaire. L'outre-mer se trouve ici dans une assez mauvaise situation vis-à-vis du territoire métropolitain, avec des effectifs faibles et peu de moyens de police technique et scientifique. Le déficit est tel que dans certains endroits, il faut attendre qu'un crime de sang ait eu lieu pour qu'un officier de police judiciaire se déplace.

- Les différentes formes de délinquance

Quatre grandes « familles » de délinquance peuvent être distinguées.

La première est celle de la grande délinquance, qui se caractérise par son professionnalisme et par sa violence. Cette forme de délinquance a toujours existé, depuis les pirates maritimes ou les braqueurs de la fin du XIX^e ou encore les « milieux » issus de la guerre et qui en utilisaient déjà les moyens. A l'heure actuelle, dans beaucoup de pays cette grande délinquance est majoritairement issue d'Europe de l'Est. La grande délinquance touche finalement peu le citoyen de base et reste dans un monde d'initiés, à savoir les convoyeurs de fonds, tous ceux qui ont de l'argent et puis les voyous eux-mêmes. Le traitement de cette forme de délinquance est du ressort de l'Etat.

La deuxième catégorie est celle du terrorisme, très médiatisée et dont le but est précisément de frapper les esprits. La France est exposée depuis longtemps à ce phénomène, à l'instar de quatre ou cinq autres pays au monde. La menace perdure partout et ne peut être contenue que par du renseignement et des opérations spécifiques. Là encore, le citoyen de base a peu de risque d'être concerné, sachant que le terrorisme n'a finalement occasionné que quelques centaines de victimes en vingt ans, soit l'équivalent du nombre de morts liés à la drogue en l'espace d'un mois.

Le troisième type de délinquance est celui de la petite et moyenne délinquance. Elle est très directement liée aux conditions sociétaire-économiques d'une société inégalitaire et qui s'affiche comme telle. Elle est aussi majoritairement liée à la drogue et à tout ce qui gravite autour. L'absence de transmission de valeurs intervient également comme un facteur d'explication important, tout comme l'amoindrissement de nos capacités d'intégration.

Quoi qu'on en dise, cette petite et moyenne délinquance est en forte et permanente augmentation depuis des dizaines d'années. Elle est de plus en plus jeune, de plus en plus féminine et de plus en plus violente. Contrairement aux deux premières rubriques, nous avons tous un risque d'être un jour concerné. Sa progression marque, en tout cas, l'échec de toutes les politiques de sécurité depuis trente ans.

Enfin, la quatrième catégorie regroupe toutes les infractions d'incroyance (?) ou de méconnaissance, à savoir les infractions à la législation du travail, au code de la route, le non-respect des normes d'habitat, etc. Toutes ces infractions méritent évidemment d'être traitées mais le problème est qu'elles ont donné lieu ces dernières années à une hypertrophie de textes, au nom du principe de précaution. Il conviendrait ici de revenir à un peu de bon sens car le plus souvent, ces réglementations sont très souvent complexes à mettre en œuvre, voire inadaptées.

Il existe, sur tous ces sujets, tout un travail de dialogue et de mise en perspective à mener avec les services de l'Etat, quitte à mettre les gens devant l'absurdité d'un certain nombre de dispositions. Par exemple, le collègue où évoluait l'un de mes fils connaissait des problèmes de racket et de vente de drogue à ses abords. Son principal n'a rien voulu faire, arguant que les problèmes ne se déroulaient pas dans l'enceinte de l'établissement. Il a donc fallu que j'intervienne auprès de la police municipale pour régler le problème. Or après avoir changé mon fils de collègue, j'ai pu constater que son nouveau principal avait été confronté au même

type de situation et l'avait réglée de lui-même avec les intéressés. Le problème est que du strict point de vue juridique, c'est le premier qui avait raison de ne rien faire alors que le second, qui a fait preuve de courage, aurait pu être inquiété.

- La dimension globale de la sécurité

Il nous faut sortir de ce combat stérile et absurde entre prévention et répression. Les deux aspects sont évidemment indissociables. De la même façon, il n'existe aucune solution miracle ni « gadget » qui permette d'améliorer seule la situation. Ainsi, lorsqu'un dispositif de vidéo-surveillance est mis en place, encore faut-il qu'il y ait quelqu'un pour visionner les images produites. Il convient également de prévoir des forces de projection pour le cas où la caméra permettrait de distinguer une situation anormale.

Une lutte efficace contre l'insécurité ne se conçoit qu'au travers d'un « bouquet » de mesures complémentaires au travers d'une politique *locale* et *spécifique* de sécurité. Vous pouvez certes vous inspirer de ce qui peut être en place ailleurs mais essayer d'adopter un « pack » tout fait vous conduira à coup sûr à l'échec. Tout cela passe évidemment par une bonne connaissance des caractéristiques de votre territoire et de ce qui s'y passe. Il s'agit ensuite d'inventorier les forces disponibles selon les cas de figure : forces locales, forces nationales, justice, etc.

La définition et la réussite d'une politique de sécurité passent aussi impérativement par le fait d'associer dès le début aux discussions la population, y compris ceux qui ne font pas partie des concitoyens.

Il ne faut pas non plus hésiter à pointer du doigt devant vos magistrats locaux ou les représentants de l'Etat tous les problèmes de réglementations et de textes plus ou moins irréalistes, par exemple sur les stands de tir. Je serais aussi assez partisan de contester toutes les normes qui sont inapplicables, y compris devant la juridiction administrative.

Il convient aussi d'éviter de faire de la sécurité un enjeu idéologique. La sécurité est le problème de toute la société.

A cet égard, les plans locaux de sécurité partent d'un bon principe puisqu'ils permettent au moins de sensibiliser les acteurs. L'essentiel est que vous produisiez vos propres plans locaux de sécurité, sans avoir recours à un quelconque professionnel ou à un quelconque consultant qui vous proposerait des solutions toutes faites.

Il vous appartient d'inventer votre propre sécurité, le tout en pensant surtout à cette petite et moyenne délinquance dont je parlais à l'instant et qui empoisonne la vie de nos concitoyens au quotidien.

Echanges avec la salle

Jean-Claude BRIAULT

Vous venez d'évoquer le caractère indispensable d'associer la population à l'amélioration de la sécurité. Je partage évidemment ce point de vue et j'aimerais avoir votre sentiment sur les expériences de type « voisinage solidaire ». Cette forme de surveillance collective doit intervenir en lien avec la police municipale, qui est par essence la police de proximité. Elle doit surtout respecter un certain nombre de règles pour ne pas se transformer en un corps d'intervention ou en une quelconque milice.

Eric MEILLAN

Nous avons connu des expériences de ce type en métropole avec les milices kabyles, à savoir des réfugiés d'Afrique du Nord qui, après la guerre d'Algérie, avaient entrepris de faire la police pour leur communauté. Il va sans dire que les pratiques de ces groupes étaient très éloignées du code de procédure pénale...

La population doit surtout être associée à l'idée de sécurité et à l'élaboration des mesures de sécurité. Je serai, par contre, beaucoup plus réservé quant au fait de l'associer à l'intervention proprement dite. Nous recevons déjà beaucoup de lettres de délation et si toutes ont un motif, peu se révèlent refléter la vérité. Je crois donc que la prudence est de mise en la matière, sachant que nous ne sommes pas dans un pays anglo-saxon. L'expérience canadienne à laquelle vous faisiez certainement allusion a certes été très bien « vendue » mais elle n'a pas produit des résultats extraordinaires. Non seulement nous ne sommes pas assez mûrs pour tous participer physiquement à la sécurité mais notre justice n'est peut-être pas non plus assez mûre pour l'accepter. Il convient de procéder par étape en nous attachant déjà à associer la population pour qu'elle exprime quels sont ses problèmes et qu'elle donne son avis sur les solutions proposées.

Séraphin PARRA, Polynésie

Les forces mobiles en outre-mer sont uniquement constituées de gendarmes mobiles et sont généralement utilisées en renfort des brigades de gendarmerie. Or les populations ont évolué et certains territoires anciennement ruraux sont maintenant de vraies agglomérations.

L'outre-mer ne manque pas non plus de moyens de police et peut profiter (hormis pour la Guyane) de la situation d'insularité pour retrouver plus facilement les auteurs de troubles puisqu'il n'existe à chaque fois qu'un point d'entrée et un point de sortie.

Quant aux voisins vigilants, la période de l'Occupation date de 70 ans et nous pouvons maintenant faire évoluer nos mentalités. Il est souhaitable pour la police de pouvoir s'appuyer tous les jours sur des témoignages, lesquels ne constituent pas de la délation mais du civisme.

Enfin, je crois que la problématique de l'alcool constitue aussi l'une des spécificités de l'outre-mer. Les élus locaux ont ici à leur disposition un certain nombre de possibilités en termes de règlements à l'égard des mineurs ou encore en matière de consommation sur la voie publique.

Eric MEILLAN

Beaucoup de secteurs en métropole sont tout autant confrontés à ce problème de l'alcool et c'est pourquoi je ne l'ai pas classé parmi les spécificités.

Jean-Luc SCHNEIDER, Réunion

Je suis tout à fait d'accord avec vous sur le principe d'inventer de nouveaux systèmes de sécurité mais il faut bien voir que les prérogatives et les compétences d'un gendarme ne sont pas nécessairement les mêmes que celles d'un policier et *a fortiori* celles d'un policier municipal. Les nouveaux dispositifs qui seront mis en œuvre devront avant tout respecter les formations et les compétences de chacun, sans se tromper sur le diagnostic. Nous avons la chance de pouvoir nous appuyer sur plusieurs corps d'Etat et sur plusieurs sortes de fonctionnaires qui ont chacun leurs prérogatives. Il s'agit donc d'articuler un système où

chacun se retrouve d'une façon complémentaire et mutualisée mais surtout pas en essayant de mettre tout le monde sur un pied d'égalité au prétexte que l'Etat se désengage des forces de police traditionnelle pour des questions de coûts.

Eric MEILLAN

Je suis personnellement favorable au maintien de plusieurs types d'institutions, non seulement dans un sens républicain mais aussi parce qu'il suffit probablement de réadapter les dispositifs pour qu'ils puissent être pleinement efficaces.

Yves BOUTTIN, Nouvelle-Calédonie

Nous avons connu des situations à Nouméa de très jeunes délinquants mineurs ayant commis des infractions assez graves comme des violences sur personnes ou l'incendie d'une maison de quartier. Ces jeunes étaient bien identifiés et le maire a porté plainte auprès du parquet mais la procureur de la République a répondu qu'en l'absence de centre de rééducation fermé, elle ne pouvait pas faire emprisonner des mineurs de moins de quinze ans. Le résultat est que ces jeunes sont restés impunis, ce qui est insupportable pour un élu local, d'autant que l'impunité finit par se savoir et par autoriser la récidive. La communauté d'agglomération de Nouméa axe beaucoup sa politique sur la prévention mais le système judiciaire français apparaît par trop faible en termes de répression. En ce sens, la proposition d'étendre le nombre d'infractions pouvant être traitées au travers d'un timbre amende permettra déjà de faire payer les personnes dès les premières infractions.

Eric MEILLAN

Dans les statuts du commissaire, il est indiqué que ce dernier exerce les prérogatives de magistrat de l'ordre administratif et judiciaire. Or je ne suis pas un magistrat et je ne l'ai jamais été. Plus généralement, votre question s'adresse à la justice. Il apparaît que cette police, qui n'a plus autant de moyens budgétaires et qui est mise un peu à toutes les sauces, reste cependant capable d'identifier les auteurs de troubles, de les interpeller et des déférer en justice. Elle est aussi capable de prévenir. Pour autant, la chaîne sécuritaire ne s'arrête pas là et la police ne peut pas vous répondre pour ce qui se passe après que les individus ont été déférés.

Synthèse des travaux

Christian VITALIEN

Consultant sur les politiques publiques nationales et européennes, chargé de cours à l'université des Antilles et de la Guyane

Cette synthèse que je vais vous présenter aujourd'hui est, bien évidemment, provisoire puisqu'elle ne tient pas encore compte des derniers travaux de ce matin. Nous vous en ferons parvenir la version définitive ultérieurement.

Le local dans tous ses états

Lorsque nous nous étions retrouvés ici-mêmes pour les premières Rencontres, nous étions déjà tombés d'accord sur deux constats. Le premier était que les ressources humaines constituaient un des éléments essentiels de la construction de la territorialisation des politiques publiques. Le second était que notre diversité appelait nécessairement des réponses spécifiques et adaptées à chacune des collectivités situées outre-mer.

Le deuxième élément sur lequel nous étions tombés d'accord renvoyait à la question du projet politique. De la même façon qu'aucun marin n'avance sans une boussole qui lui indique le cap à suivre, une société doit être capable de vérifier régulièrement si la route suivie est la bonne. Nous retrouvons notamment là la fameuse question de l'évaluation des politiques publiques.

Au terme de cette semaine de débats, je m'aperçois que ces interrogations et ces constats restent encore totalement d'actualité. Les interrogations sur la politique de l'emploi persistent et ce alors même que certaines de nos collectivités n'ont plus les mêmes relations avec l'Etat.

Sur la police comme sur l'emploi, nous avons perçu en définitive une forme « d'intrusion » du local, lequel venait, selon les cas, perturber ou enrichir les politiques nationales.

Tous ces problèmes relèvent de diagnostics spécifiques, c'est-à-dire que la situation ultramarine n'appelle pas nécessairement des réponses identiques. Non seulement nos collectivités ne présentent pas les mêmes caractéristiques entre elles mais même au sein d'un territoire c'est encore la complexité qui prévaut. S'agissant notamment des langues, le français est peut-être la langue commune à la République mais il ne permet pas toujours un échange suffisamment précis selon les populations, de sorte qu'il faut parfois avoir recours aux langues régionales.

Les mots et les choses

Nous avons manié, à l'occasion de ces Rencontres, toute une série de concepts. Il a notamment beaucoup été question de « service public » mais sans véritablement définir ce que recouvre cette notion. L'analyse historique montre que la notion de service public s'est étendue à pas de géant de siècle en siècle voire d'années en années, tant du fait de réglementations juridiques nationales que par l'action des pratiques territoriales. Un certain nombre d'aspects qui relevaient initialement de l'initiative privée ont progressivement été traités par l'Etat puis par les collectivités.

Nous avons vu au travers de la police municipale à quel point cette évolution appelle des modes de gestion spécifiques de ces nouveaux segments du service public. Le champ de ce dernier s'enrichit de jour en jour, soit par l'arrivée de nouvelles normes, soit sous l'effet d'initiatives spontanées au plan local pour faire face à des normes inintelligibles. Par conséquent, le domaine d'intervention de l'action publique tend non pas à se rétrécir mais à s'étendre, souvent de manière spontanée et sans que les collectivités disposent des moyens financiers ou des compétences juridiques correspondantes.

L'autre concept qui mériterait d'être davantage explicité est celui de « gouvernance ». Ce terme un peu passe-partout est aujourd'hui très à la mode mais peu de gens savent qu'il se distingue clairement de la notion de « gouverner », à savoir administrer d'en haut. Nous connaissons d'ailleurs assez bien dans nos régions le sens profond de ce terme de « gouverner » puisque nous avons eu des « gouverneurs ». *A contrario*, l'idée de « gouvernance » est issue de la notion de « convenance », à savoir le fait d'établir un contrat pour mener à terme un projet. Il s'agit donc de définir, d'une manière commune, le cadre et les moyens dudit projet ainsi que ses objectifs.

Les pièges à déjouer

Nous sommes constamment tiraillés entre le général et le particulier. Le premier piège consiste, de fait, à se murer ou s'enfermer dans un cadre par trop général où le droit commun serait mécaniquement appliqué sans tenir compte de nos spécificités. Mais il existe

aussi une autre forme de piège, qui est de ne parler que de nos singularités jusqu'à nous étouffer à force de particularisme. Nous devons, au contraire, faire de ces particularismes une source d'enrichissement respectif. Nous avons vu, par exemple, qu'aussi bien en matière d'emploi que sur la sécurité, les réponses ne pouvaient pas être identiques partout en outre-mer. Chacun doit donc construire son propre modèle et l'expérimenter mais tout en le partageant avec les autres collectivités. Cette notion de partage des pratiques et des connaissances correspond précisément au rôle du CNFPT.

La démarche contrainte

L'action publique s'articule autour d'un dialogue permanent entre deux catégories de personnes inséparables bien qu'étant assez souvent en conflit, à savoir le politique et l'administratif.

Le projet politique résulte d'un « contrat », d'un dialogue avec le peuple, mais une fois l'élection gagnée et le projet avalisé, il doit être mis en œuvre par les administratifs. Il faut donc trouver la meilleure manière pour que la « courroie » entraîne le véhicule qui porte tout ou partie de ce projet et en définisse notamment les moyens.

En l'occurrence, les transferts de compétences ne se sont pas accompagnés de tous les transferts de moyens correspondants. L'Etat a évalué ce qu'il dépensait à un moment donné pour entretenir un certain nombre d'équipements ou pour mener un certain nombre de politiques mais dans la plupart des cas, les élus locaux ont hérité d'instruments à refaire ou à reprendre sans disposer des ressources nécessaires. Surtout, ces transferts ont entraîné un glissement de la demande vers le niveau local. Là où il y a trente ans, lorsqu'un problème avait lieu dans un lycée, les parents d'élèves se tournaient vers le rectorat ou la préfecture, désormais ils s'adressent directement à la région ou à la commune. Toutes ces compétences et ces initiatives que les élus essaient de mettre en place pour promouvoir la démocratie de proximité se traduisent, de fait, par des contraintes voire des dépenses complémentaires.

Pour conclure, je reprendrai ici la phrase que nous avons mise en exergue lors de nos premières Rencontres et que nous avons empruntée à la Conférence des régions ultrapériphériques : « *Nos différences se ressemblent, nos différences nous rassemblent* ».

Lorsque l'Europe s'est construite, l'ensemble des collectivités outre-mer en sont automatiquement devenu membres. Avec l'élargissement de l'Union, nous avons découvert qu'il existait au sein même du territoire européen des régions qui, bien que moins excentrées que nous, n'en connaissent pas moins des situations très particulières. Un dialogue a alors commencé à s'instaurer et nous avons alors découvert que ces « différences » finissaient par nous « rassembler », d'où cette conférence et d'où cette phrase.

Aujourd'hui encore, au-delà de nos échanges ponctuels et au-delà de nos rencontres, je crois que nous devons essayer de créer des structures spécifiques, des « gares de triage » qui nous permettront d'évoquer nos problématiques et d'échanger sur les pratiques de chacun.