



# Synthèse des interventions

## Les rencontres des collectivités des Outre-mer

Les Outre-mer face aux enjeux de la gouvernance

Nancy – 1<sup>er</sup> au 5 juin 2015



## Sommaire

Allocution d'ouverture. Présentation du programme de la journée et introduction de la thématique : .....	4
Réformes et évolutions dans les collectivités des Outre-mer à partir de témoignages .....	4
La Polynésie française : l'évolution de l'institution communale en Polynésie française ; le Centre de Gestion et de Formation .....	5
L'Archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon : la création du Centre de Gestion et de Formation, l'évolution des trois collectivités .....	9
La Collectivité de Saint-Barthélemy : les enjeux du passage de RUP à PTOM : .....	13
La Guyane : la fusion du département et de la région .....	15
Echanges avec la salle .....	21
Les principaux points de la réforme territoriale en métropole et impact sur les collectivités des Outre-mer .....	26
Echanges avec la salle .....	30
Conférence 1 – De la politique de la vieillesse aux politiques d'autonomie .....	33
Le vieillissement dans les territoires d'Outre-mer .....	34
L'approche médico-sociale historique .....	35
Une nouvelle approche préventive et transversale .....	36
Conférence 2 – Solidarité famille-enfance, quelles évolutions et quels nouveaux enjeux pour les collectivités ? .....	42
L'évolution des parcours de vie .....	43
L'évolution des modes de vie .....	44
L'évolution des politiques publiques .....	45
L'enjeu de la taille des territoires .....	46
Conclusion .....	47



La collectivité de Saint-Martin à l'honneur

Crédit photos : Alexandre Laversin / INSET de Nancy

## **Allocution d'ouverture. Présentation du programme de la journée et introduction de la thématique :**

### ***Réformes territoriales, évolutions institutionnelles en Outre-mer et en métropole et impact sur la gouvernance et les métiers et dans les collectivités***



#### **Patrick DEBUT, Directeur de l'INSET d'Angers**

Mesdames et Messieurs les élus, mes chers collègues, mes chers amis, j'espère que vous avez passé une bonne soirée et que vous êtes bien reposés. La bonne nouvelle est l'arrivée du soleil, qui est déjà dans cette salle. Nous sommes heureux de vous retrouver ce matin, je l'espère en pleine forme. Les travaux vont commencer par trois conférences ; elles seront suivies par des ateliers durant l'après-midi.

#### **Marie-Christine ROUSSEAU, Directrice de la mission des collectivités des Outre-mer CNFPT**

Cette journée est consacrée aux évolutions institutionnelles et statutaires, aux évolutions du management, des métiers et des compétences. Pourquoi ces évolutions ? Qu'est-ce qui les relie ? Nous envisagerons l'impact des évolutions sociétales sur les types de gouvernance et de management, et sur l'évolution des métiers.

Ce matin, nous avons choisi quelques interventions sur les évolutions statutaires et institutionnelles, côté Outre-mer, avec beaucoup de spécificités, et côté Métropole, avec la réforme territoriale. Nous présenterons sa philosophie à ceux qui sont éloignés de cette réalité métropolitaine. Nous examinerons l'impact de cette réforme sur les Outre-mer.



L'après-midi sera consacrée à trois ateliers, en parallèle. L'atelier A portera sur l'impact des réformes et des évolutions sociétales sur la gouvernance des collectivités. Il sera particulièrement dédié aux élus, mais accessible aux cadres. Il abordera notamment la relation entre les maires et leur DGS, qui a beaucoup évolué ces dernières années. L'atelier B sera consacré à l'impact des réformes et des évolutions sociétales sur les métiers des cadres supérieurs (DGS, SG et DRH). Il s'agit de comprendre les évolutions de ces métiers et des compétences afférentes : la cause de ces évolutions, leur impact sur la relation avec les élus. Avec cet atelier, nous avons la préoccupation d'aborder la politique de RH, qui a énormément évolué en Métropole. Il en résulte un fort impact sur les organisations, dans lesquelles les DRH ont aujourd'hui un positionnement stratégique. Nous voudrions vous interroger en tant que représentants des Outre-mer sur les évolutions éventuelles des DRH dans vos territoires vers un positionnement de plus en plus stratégique. L'atelier C concernera l'impact des réformes et des évolutions sociétales sur les métiers des responsables de l'action sociale. L'animateur de cet atelier est directement concerné par cette question, puisqu'il s'agit du DGS du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, Denis Vallance.

En fin d'après-midi, nous souhaitons disposer de restitutions rapides et synthétiques de ces trois ateliers, réalisés par des Collègues des Outre-mer qui procéderont à partir de rapports d'étonnement.

A l'issue de cette séance, nous vous reparlerons de notre visite de la ville Nancy et de l'accueil à l'hôtel de ville.

## Réformes et évolutions dans les collectivités des Outre-mer à partir de témoignages



### **Christian VITALIEN, Intervenant CNFPT**

Bonjour à tous et à toutes. Il me revient d'animer cette journée de travail. Nous allons dans un premier temps faire connaissance avec la diversité de l'Outre-mer, autour de quatre thématiques.

## **La Polynésie française : l'évolution de l'institution communale en Polynésie française ; le Centre de Gestion et de Formation**

### **Cyril TETUANUI, Président du Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF)**

Je demande à la délégation polynésienne de se lever. La Polynésie a récemment remporté la victoire au Festival de Ukulele. Pour commencer, nous allons chanter une chanson.

*La délégation polynésienne entonne une chanson.*

### **Cyril TETUANUI**

En Polynésie, par tradition, une réunion commence par une prière ou par un chant.

Je salue le Directeur de l'INSET d'Angers, mes chers collègues, les élus et les cadres de toutes les collectivités d'Outre-mer. *la ora na*, comme nous disons en Polynésie.

Les travaux des Rencontres des collectivités d'Outre-mer s'ouvrent avec la Polynésie : c'est un honneur et un plaisir. Je voudrais remercier le Président du CNFPT, le Directeur de l'INSET de Nancy et les équipes mobilisées pour l'organisation de ce grand rendez-vous devenu traditionnel. Merci pour la qualité de l'accueil et pour nous permettre de découvrir une nouvelle ville. Hier, nous avons aussi découvert Saint-Martin.

*Applaudissements.*

La Polynésie est en pleine évolution. Beaucoup de réformes ont été lancées. Beaucoup de chantiers aux enjeux importants sont en cours. Où en est-on de l'évolution de l'institution communale en 2015 ? Nous en parlerons à travers deux institutions : le Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française (SPCPF), que je représente, et le Centre de gestion et de formation (CGF), qui sera présenté par son Vice-Président, Ronald Tumahai.

La Polynésie française est une collectivité d'Outre-mer avec un statut spécifique, institué par l'article 74 de la Constitution et par la loi organique 2004-1992. Ce statut se caractérise par l'attribution des compétences à l'Etat et aux communes ; les autres compétences relèvent de la collectivité de la Polynésie française, dénommée « pays ». De fait, par rapport à la Métropole, les communes ne disposent pas de la clause générale de compétence, mais seulement des compétences prévues par l'article 43 du statut de la Polynésie française. Les questions sociales n'en font pas partie. Le social relève du pays ; cependant, l'article 43 permet aux communes l'exercice de l'aide sociale par délégation du pays, sous réserve du transfert des moyens financiers nécessaires. A ce jour, cette possibilité n'a pas été mise en œuvre, du moins dans les conditions juridiques prévues par l'article 43. En 2015, les communes organisent leurs services sociaux, souvent à la limite de la légalité.

La population en difficulté se tourne naturellement vers les communes. On comprend vite pourquoi en regardant la carte du territoire. La notion de proximité entre la commune et sa population prend tout son sens en Polynésie française. Son territoire est aussi grand que l'Europe. Les îles Marquises sont à 1 400 kilomètres de Tahiti, l'archipel des Tuamotu est à une distance de 350 à 800 kilomètres, les îles Gambier à 1 700 kilomètres, à l'est, et les Australes entre 600 et 1 300 kilomètres, au sud. C'est vous dire combien la distance et l'isolement peuvent compliquer le quotidien de la population de ces îles, avec des

## Les rencontres des collectivités des Outre-mer

Nancy – 1<sup>er</sup> - 5 juin 2015

problématiques liées à l'économie, comme le coût du transport, ou à la santé et à l'éducation.

La première mission des maires est de maintenir un espace de vie respectable, à travers des équipements structurants (*a minima* les déchets et l'eau potable).

Où en sommes-nous en 2015 ? Le processus de modernisation de nos communes doit être renforcé. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) propose des adaptations pour les communes polynésiennes, mais laisse de nombreuses interrogations. L'intercommunalité a évolué sur le papier (communauté de communes), mais avec des compétences obligatoires qui sont celles du pays. Les maires souhaitent que les communautés de communes aient une réelle capacité à agir en autonomie : les dates butoir sur l'environnement sont problématiques et elles n'ont jamais été négociées. Le lien entre le statut de l'Etat et le CGCT doit être établi et amélioré.

Deux tiers des communautés de communes sont associées à un système qui n'est plus adapté. Ainsi, lors des dernières élections municipales, des électeurs ne savaient pas pour quel candidat, dans quelle commune et pour quel programme ils allaient voter. Il existe un accord général pour faire évoluer la situation.



Les communes bénéficient aujourd'hui d'un contexte institutionnel favorable. Le dialogue avec le [Pays -la Polynésie française](#) est ouvert et favorise un partenariat institutionnel à trois (Etat – pays – communes). Le contrat de projet et ses financements en sont l'illustration. C'est un signe donné aux communes qui souhaitent participer au développement de la Polynésie française et, ainsi, être reconnues dans leur rôle de proximité par le partenaire institutionnel.

Les nouveaux chantiers à ouvrir sont importants. Notre statut doit évoluer. La répartition des compétences ne pose pas de problèmes majeurs, mais nous manquons de moyens pour mettre en œuvre les compétences environnementales. Il convient d'aller vers la libre administration prévue par le statut, par exemple concernant la fonction publique communale et la fiscalité. Aucune action n'a été engagée sur ce dernier point.

La fiscalité est pourtant un enjeu fort de l'évolution des communes et de leur autonomie. Elle est mise en place par le [Pays- La Polynésie française](#) qui, depuis dix ans, n'a pas agi. Un fonds intercommunal de péréquation remplace pour l'instant la fiscalité communale, et les maires attendent d'être associés à sa gouvernance. La dernière réforme permettra aux communes d'être vraiment de libre exercice et que la libre administration prévue par la Constitution devienne réalité. Le pays annonce son souhait de mener la réforme. Les communes s'en réjouissent. Il faudra être créatif pour assurer la cohérence entre le pays et les communes.

Les compétences de développement économique et social, que le pays peut déléguer en partie aux communes depuis 2004, n'ont elles non plus donné lieu à aucune action. Les

communes souhaitent aujourd'hui exercer ces compétences, compte tenu de leur rôle de proximité avec les populations.

Les deux institutions porteuses des projets d'évolution du monde communal sont le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF) et le Centre de gestion et de formation (CGF). Le rôle du SPCPF est prépondérant dans l'appui à l'évolution des communes, c'est aujourd'hui indiscutable. En matière de promotion du monde communal, il est porteur des grands projets de réforme (fonction publique communale, CGCT). Les décideurs communaux sont régulièrement sollicités pour analyser, débattre et décider des réformes. Le SPCPF intervient également en matière de formation des élus, pour les accompagner dans leurs missions et leurs prises de décisions. Le CGF est le grand opérateur de la formation des agents communaux. Il est le seul en matière de concours pour les collectivités communales polynésiennes. Ces deux institutions ont pour mission d'accompagner la modernisation des communes. Elles se doivent de partager la même vision stratégique de l'évolution du monde communal. Les nouveaux chantiers s'annoncent importants et les enjeux essentiellement centrés sur les moyens et les compétences techniques des agents.

*Mauruuru ! (Merci !)*

*Applaudissements.*

### **Ronald TUMAHAI, Maire de Punaauia, Premier Vice-Président du Centre de gestion et de formation (CGF)**

*la ora na ! (Bonjour !)*

Cyril Tetuanui vous a présenté l'ancienne pirogue qu'est le SPCPF. Je vais vous présenter la nouvelle, le CGF. Cette nouvelle pirogue va servir de balancier à l'ancienne pirogue, et inversement. Elles vont dans la même direction, avec les mêmes objectifs.

Le CGF est un jeune établissement. Cette pirogue a été taillée et lancée à la fin de 2011. Elle regroupe toutes les compétences d'un CDG, d'un CNFPT et d'un conseil supérieur de la FPC. Il s'agit d'obtenir un service convenable favorisant la modernisation [de nos communes](#). Le CGF est acteur majeur dans la mise en œuvre de la fonction publique communale. Nous avons 4 600 agents dans les communes de la Polynésie, qui vont devenir des fonctionnaires (ils disposent de trois ans pour intégrer la fonction publique communale) et pour lesquels nous devons mettre en place un nouveau statut. Géographiquement, juridiquement et administrativement, compte tenu des institutions de la Polynésie française, il n'est pas facile d'organiser le CGF. Nous avons un long chemin à faire ensemble.

Je pourrais retracer l'histoire du CGF à travers un petit discours. Je préfère vous le présenter à travers ses principaux enjeux.

Le premier enjeu est celui du statut unique qui doit être mis en place au niveau de la Polynésie française. Il y a peu de temps encore, les agents disposaient de statuts disparates, empruntés, atypiques et, bien souvent, illégaux. Ils n'avaient pas la possibilité d'être mobiles, de communiquer avec leurs homologues, d'échanger des solutions et des bonnes pratiques. Cette situation ne faisait qu'aggraver l'émiettement de notre territoire.

Le deuxième enjeu concerne l'emploi. Les communes polynésiennes emploient 4 600 agents, toutes fonctions publiques confondues. A ce jour, les agents communaux représentent 21,5 % des agents publics. La fonction publique communale représente un réseau d'agents répartis sur tout le territoire ; elle constitue le maillage le plus fin des



réseaux d'agents. Les agents communaux représentent 4 % de la population active. Dans les îles les plus isolées, la commune est souvent le seul employeur. Nos effectifs constituent par ailleurs un engagement humain et financier, dont la masse salariale annuelle dépasse 115 millions d'euros.

Le développement homogène du territoire est le troisième enjeu. Par les formations qui sont dispensées, les réseaux formels et informels qui se nouent, les agents apprennent à échanger sur une culture administrative partagée. A cet égard, le CGF constitue un lieu d'échanges ainsi qu'une boîte à outils au service d'un développement territorial homogène.

Le quatrième enjeu vise la continuité territoriale. Le CGF constitue un lien direct pour porter la bonne information aux agents. La Polynésie est un immense territoire. Lorsqu'on délocalise une formation aux Marquises, c'est comme si de Paris, nous organisons ce stage à Stockholm, avec de surcroît des ressources et un contexte très différents : Une mission d'agents du CGF ou du SPCPF aux îles Gambier peut nécessiter qu'ils empruntent, en plus de l'avion, d'autres moyens de transports comme le bateau, le 4X4 et même le cheval !

Le cinquième enjeu porte sur le développement des compétences. Les formations permettent de développer les compétences, de rassembler, d'échanger, de créer des liens. Les actions qui consistent à regrouper les moyens pour optimiser l'efficacité et diminuer les coûts d'un projet sont inscrites dans l'ADN du CGF. Il regroupe sous un même toit les compétences d'un CDG et d'un CNFPT. Pour nous, il est difficile d'appréhender et de mesurer l'avantage comparatif de ce choix. Néanmoins, outre les économies d'échelle, le regroupement de la formation et de la gestion sous une seule et même bannière nous permet de fluidifier l'information et de mettre en œuvre des actions conjointes au service des communes et de leurs agents. Nous encourageons nos amis polynésiens du Nord –[l'Archipel de Saint-Pierre et Miquelon](#)- qui, m'a-t-on dit, envisagent ce type de solution, à poursuivre dans ce sens. C'est dans le domaine de la formation que cette collaboration s'exprime le plus fortement. Nous construisons des sessions communes de formation, où les deux publics se mélangent et où les projets des uns font appel aux ressources des autres.

Le sixième enjeu s'intéresse aux missions partagées avec le SPCPF. Le CGF propose le nécessaire à la mise en œuvre plus performante des missions des collectivités, par l'intermédiaire de nos agents. Ce capital humain concrétise nos engagements. Ce CGF nous permet de valoriser cette ressource, d'autant plus dans des situations où il faut pallier les carences publiques et privées, notamment dans le domaine de l'action sociale, que les communes polynésiennes mettent en œuvre, alors même qu'elles n'ont pas la compétence. Il s'agit là d'une autre spécificité de la Polynésie française.

Les ressources dont ont besoin les établissements augmentent à mesure que le contexte communal se complexifie. C'est l'exemple des nouvelles missions du SPCPF, évoquées précédemment par son Président. Pour le CGF, il s'agira de missions consultatives à mettre en place progressivement. A mesure que les ressources financières se raréfient, que nos cœurs de métier se rapprochent, il est important que cette mutualisation, que nous appelons de nos vœux et que nous pratiquons déjà, rentre dans une seconde phase, pour envisager un rapprochement des deux entités, ne serait-ce que physique, sans qu'aucune d'elles ne perde son identité.

Pour terminer, le CGF est un moteur d'émancipation de nos communes. Il y a peu de temps encore, nos communes étaient sous la tutelle des services déconcentrés de l'Etat. Avec des agents en mesure d'appréhender la complexité de notre cadre juridique, nous sommes plus à même d'expliquer et de sécuriser les choix politiques et techniques que nous allons apprendre dans nos collectivités.



Enfin, le partage s'étend naturellement avec le SPCPF, dans la mesure où le CGF entretient une relation quasi filiale avec lui. Le syndicat a lancé la mission de formation aux agents, sans qui, il faut le souligner, le CGF n'existerait peut-être pas. Un grand merci à nos amis du SPCPF. Si le cordon ombilical est aujourd'hui coupé, la relation reste intime. Nos publics sont différents, élus pour le SPCPF et agents pour le CGF, mais nos métiers sont très proches et complémentaires. En effet, les deux structures ont pour mission de former, d'apporter un appui et de dispenser des conseils aux communes.

*Maururu ! (Merci !)*

*Applaudissements.*

## L'Archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon : la création du Centre de Gestion et de Formation, l'évolution des trois collectivités



### **Karine CLAIREAUX, Sénateur-Maire, Présidente du Centre de gestion et de formation de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Monsieur le Directeur de l'INSET de Nancy, Monsieur le Directeur de l'INSET l'Angers, cher Patrick, Mesdames et Messieurs, chers amis, je me joins à mes collègues de Polynésie pour les remerciements quant à l'accueil et à l'organisation de ces RECOM.

Je commencerai par quelques mots sur le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon à travers les âges. La chose est sans doute assez mal connue de la part de ceux qui ne sont pas de l'archipel, voire de ses habitants. Saint-Pierre-et-Miquelon, où les premiers Français arrivèrent en 1536, est devenue département d'outre-mer en 1976, puis collectivité territoriale à statut particulier en 1985. Il est composé de deux communes : Saint-Pierre et Miquelon-Langlade. Le Préfet, représentant de la République, réside à Saint-Pierre. L'archipel est doté l'un conseil territorial de dix-neuf membres, assistés l'un comité économique et social. Il a des compétences propres en matière fiscale, douanière, de logement et d'urbanisme. L'archipel est représenté par un député et un sénateur. Sa superficie couvre 242 kilomètres carrés où vivent 6 500 habitants, quand on cumule Saint-Pierre et Miquelon-Langlade. Nous sommes situés à 25 kilomètres de Terre-Neuve. Les trois îles principales sont Saint-Pierre, la partie la plus peuplée, Miquelon et Langlade.

Dès le début du XVI<sup>e</sup> siècle, des pêcheurs bretons, normands, basques, viennent pêcher dans les environs de l'archipel. En 1520, le navigateur José Alvarez Faguendes nomme l'archipel île des Onze Mille Vierges. En 1536, Jacques Cartier, avec ses deux bateaux, la *Grande Hermine* et l'*Emérillon*, séjourne sur l'île et en prend possession au nom de François I<sup>er</sup>. Ce n'est qu'en 1604 qu'est fondée la ville de Saint-Pierre. A partir de 1662, Saint-Pierre-et-Miquelon est administrée par le gouverneur de Terre-Neuve, qui siège à Plaisance. Une intense activité de pêche l'organise dans la région. Très vite, cette partie de la colonie s'affaiblit, en particulier à cause des faibles ressources agricoles et des conflits incessants. De 1690 à 1814, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est plusieurs fois pris par les Anglais et totalement dévasté à quatre occasions. En 1713, lors du Traité d'Utrecht, la population de Saint-Pierre est déportée à l'île Royale. En 1763, lors du Traité de Paris, la France récupère son archipel et quelques Acadiens victimes de la déportation de 1755, lors du Grand Dérangement. En 1778, alors que la France est l'alliée des Américains lors de la Guerre d'indépendance, les Britanniques envahissent temporairement l'île et déportent à nouveau tous les habitants. Ils recommencent en 1793, pendant la Révolution française. Il faut attendre le 22 juin 1816 pour que Saint-Pierre-et-Miquelon devienne définitivement française.

Le 22 juin 2016, nous fêtons le bicentenaire de l'appartenance définitive à la France. Beaucoup de manifestations sont prévues pendant une année. J'invite tous ceux qui en auraient envie de venir nous rejoindre dans ce cadre : nous nous ferions un plaisir de les y accueillir.

En 1816, tous les habitants et leur famille reviennent l'installer sur l'île, mais ils débarquent dans un endroit désert car tout avait été totalement rasé par les Britanniques – maudits Anglais ! A plusieurs reprises, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, des incendies ravagent la ville de Saint-Pierre, rendant la colonisation de l'île vraiment difficile. De plus, les pêcheurs de Terre-Neuve contestent les droits de pêche des Français, qui perdent une partie de leurs droits en 1904. Entre 1920 et 1933, Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie des conséquences de la prohibition aux Etats-Unis : les îles sont fréquentées par de nombreux bateaux, qui livrent d'énormes quantités d'alcool, transportées ensuite clandestinement sur le continent nord-américain. Ce trafic rapporte beaucoup l'argent à l'archipel, mais cesse en 1933.

Même si Saint-Pierre-et-Miquelon avait expérimenté une brève période de démocratie radicale pendant la Révolution française, entre 1790 et 1791, avec le parti jacobin du Club des Amis de la Constitution, c'est seulement lors de la fondation de la III<sup>e</sup> République que des institutions représentatives furent formellement introduites. En 1872, Saint-Pierre, d'un côté, et Miquelon, de l'autre, deviennent des communes, avec un conseil et un maire, élus au suffrage universel direct. A la même époque, un conseil d'administration fut établi, bien qu'il ne comportât, jusqu'en 1923, qu'une minorité de membres élus. Un décret de 1885 dota les îles l'un conseil général, supprimé en 1887 en raison de la faible importance de la commune. En 1892, on créa la commune de l'île aux Marins, par détachement de la commune de Saint-Pierre. La crise économique consécutive à la fin de la prohibition précipita la réorganisation politique. En 1936, à la suite d'émeutes anti-impôts et de deux missions de l'Inspection générale des colonies, la colonie fut officiellement désignée comme territoire. De nouvelles lois organiques furent promulguées, simplifiant la structure administrative des îles : les premières municipalités de Saint-Pierre, l'île aux Marins et Miquelon-Langlade furent supprimées et la structure judiciaire amenuisée. Beaucoup de fonctionnaires furent mutés. En 1945, les municipalités de Saint-Pierre et Miquelon-Langlade sont rétablies. De 1946 à 1976, l'archipel est un territoire l'Outre-mer, placé sous l'autorité l'un gouverneur. Le 19 juillet 1976, le territoire devient département, puis est érigé en collectivité territoriale *sui generis* de la République française par la loi du 11 juin 1985.

Depuis 2003, Saint-Pierre-et-Miquelon détient le statut de collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution. La loi organique du 21 février 2007 « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer » a défini un statut propre à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette loi précise notamment les éléments relatifs aux compétences des collectivités, les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions, des conditions dans lesquelles elles sont consultées par les projets de textes, par exemple, quand ils comportent des dispositions particulières de la collectivité. Le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon est l'assemblée délibérante de la collectivité, qui se substitue au conseil général. Il est composé de dix-neuf membres. L'ensemble des dispositions législatives et réglementaires est applicable de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la compétence de la collectivité. A l'instar des départements et des régions d'Outre-mer, les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations particulières. L'archipel dispose de certaines compétences propres : impôts, droits et taxes, cadastre, régime douanier (sauf prohibition à l'importation ou à l'exportation), urbanisme, construction, habitation, logement, création et organisation des services et établissements publics de la collectivité.

Quel sera l'avenir du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon ? Parmi les élus et la population, certains appellent de leurs vœux une évolution vers une collectivité unique. Devons-nous nous priver d'y réfléchir ? Ce serait faire bien peu de place à l'ouverture d'esprit, à la modernité et à l'efficacité sur un aussi petit territoire.

Avant nous, deux sénateurs, donc des sages, venus en mission dans l'archipel en 2005 et en 2010, avaient eux-mêmes insisté sur le fait que l'organisation institutionnelle de l'archipel était à revoir. Pour être efficace, un statut doit être en constante adéquation avec les réalités d'un territoire. Nous savons tous que ce qui était vrai hier ne l'est pas forcément aujourd'hui et ne le sera sans doute pas demain. Gardons l'esprit ouvert sur le sujet.

Le Centre de gestion et de formation est un vaste chantier. A Saint-Pierre-et-Miquelon, le secteur tertiaire, notamment la fonction publique, représente à peu près 80 % des emplois. On dénombre environ 320 fonctionnaires territoriaux. Par rapport à ce que j'entendais tout à l'heure à propos de la Polynésie, ce chiffre est quand même très faible pour créer un centre de gestion et de formation. La loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoit expressément à Saint-Pierre-et-Miquelon l'application des dispositions régissant la fonction publique territoriale. A ce titre, l'article 112 de la loi précitée prévoit la création d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale regroupant les trois collectivités. Toutefois, ledit centre n'a jamais été mis en place, ce qui rend en pratique inapplicables certaines dispositions de la loi de 1984 relative à la gestion statutaire des agents territoriaux – disposition dont la mission a été confiée au centre de gestion au profit des communes et établissements qui leur sont affiliés. Aussi, pour assurer une application complète du statut de l'archipel, plusieurs hypothèses ont été envisagées. La première est la réactivation du centre de gestion de la fonction publique territoriale, telle que prévue par la loi du 26 janvier 1984. La deuxième hypothèse est une convention entre les trois collectivités de l'archipel et un centre de gestion de l'Hexagone ou d'Outre-mer. La troisième est la création d'un établissement public assurant à la fois les missions de gestion et de formation des agents publics territoriaux de l'archipel.

Cette dernière solution a été retenue par la loi du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions statutaires relatives à l'Outre-mer. La réactivation du centre de gestion est en effet apparue difficile à mettre en œuvre, en particulier au regard de la problématique des ressources des trois collectivités de l'archipel et du financement des missions de l'établissement public. Les collectivités auraient été obligées de continuer à cotiser au titre de l'Agence territoriale pour la formation et la promotion des collectivités de Saint-Pierre-et-



Miquelon (ATFPC), créée en octobre 2008 afin d'organiser, gérer et mettre en œuvre le programme de formation défini avec le Centre national de la fonction publique territoriale. En effet, ce dernier établissement n'est pas légalement compétent dans la mesure où les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon n'y cotisent pas, en ce qui concerne la formation de leurs agents. Nous ne sommes pas un département. L'hypothèse d'une convention confiant l'intégralité des missions statutaires à un centre de gestion de l'Hexagone ou d'Outre-mer a également été écartée pour des raisons pratiques et juridiques : en effet, comment organiser des concours et examens, composer des jurys, gérer une commission administrative paritaire intercollectivités, donner des conseils statutaires et favoriser les échanges de pratiques entre les collectivités distantes de milliers de kilomètres ? Comment choisir tel centre de gestion plutôt que tel autre ? C'est une partie des questions que nous nous sommes posées. En outre, sur le plan juridique, une telle contractualisation portant sur des missions normalement dévolues au centre de gestion de Saint-Pierre-et-Miquelon aurait nécessité une modification législative, laquelle n'aurait pas concerné que l'archipel, mais aurait aussi touché des dispositions relatives aux centres de gestion, bien que les dispositions existantes aient rendu possibles la mise en place de centres de gestion coordinateurs et ouvert la possibilité de relations croisées entre les centres de gestion.

Au regard de ces éléments, le Centre de gestion et de formation (CDGF) a donc été créé en novembre 2013. Un conseil d'administration composé de trois membres titulaires, correspondant aux trois collectivités, a été mis en place. J'en ai été élue Présidente le 24 octobre 2014. Le siège du CDGF est fixé à la mairie de Saint-Pierre.

Nous avons franchi une étape. Pour autant, nous savons que le chemin sera encore long et fastidieux. Nous avons l'impérieuse nécessité de trouver le bon format pour le CDGF, une sorte de costume sur mesure pour un centre qui gérerait seulement 320 fonctionnaires territoriaux. Pour cela, nous avons besoin de l'aide de ceux qui connaissent à la fois la fonction publique territoriale et la formation, c'est-à-dire le CNFPT. Une convention d'appui à la préfiguration du CDGF a été signée entre les deux structures. Dans ce cadre, la mission d'appui a été chargée de préparer les conditions de fonctionnement opérationnel du CDGF de la fonction publique territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle a notamment été chargée de préciser le cadre juridique d'exercice des missions du CDGF, d'identifier les moyens humains, matériels et budgétaires nécessaires au fonctionnement de l'établissement public, et d'organiser les travaux préparatoires à sa mise en œuvre opérationnelle. Nous avons entendu nos amis polynésiens tout à l'heure : c'est un vaste chantier et, surtout, il ne faut brûler aucune étape. Le rapport de préfiguration sera rendu avant l'été, nous donnant le temps de nous organiser dès l'automne, pour que le Centre de gestion et de formation soit opérationnel dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, comme nous nous y étions engagés.

Il faudra sans doute quelques années pour que nous puissions être aussi efficaces que vous l'êtes en Polynésie. Il y a peu de centres de gestion et de formation : nous devons être exemplaires.

*Applaudissements.*

## La Collectivité de Saint-Barthélemy : les enjeux du passage de RUP à PTOM :

### **Patrice DRILHOLE, Directeur Général Adjoint des services de la Collectivité de Saint-Barthélemy**

Bonjour à tous. Saint-Barthélemy compte 20 kilomètres carrés, 25 en incluant les îlots voisins. Le territoire est très restreint. Il comprend 9 000 habitants. Hier, le Sénateur Arnell vous a expliqué où se trouvait Saint-Martin ; Saint-Barthélemy se situe juste au sud-est, à 25 kilomètres.

Je représente le Sénateur Michel Magras, qui a été retenu et ne pouvait être présent. Mon intervention se basera sur l'argumentaire qu'il avait développé devant la commission des lois du Sénat pour défendre Saint-Barthélemy dans sa demande d'accès au statut de PTOM.

L'histoire est à l'origine de cette volonté de devenir PTOM. Découverte par Christophe Colomb en 1493 et rattachée à la souveraineté française en 1764, l'île de Saint-Barthélemy est cédée par Louis XVI en 1784 au roi de Suède, Gustave III, contre des droits d'accès pour les navires français au port suédois de Göteborg et à ses entrepôts. En 1877, l'île est rétrocédée à la France, suite à un référendum marquant l'accord de la population. En 1946, Saint-Barthélemy devient une commune du département de la Guadeloupe. Après s'être considérablement appauvrie et avoir subi l'émigration de ses habitants vers les îles Vierges américaines, l'île a été découverte par des Américains fortunés, notamment David Rockefeller, qui s'y est installé dans les années 1960. Saint-Barthélemy est devenu un lieu de villégiature attractif. Auparavant, elle n'intéressait pas grand-monde, puisqu'il s'agit d'une île sèche. Il n'y a rien, hormis les plages de sable blanc, ni agriculture ni élevage. Tous les produits sont importés. En 1963, la France a mis en place la sous-préfecture des îles du Nord, pour les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. A la suite des lois de décentralisation de 1982, la population jeune de Saint-Barthélemy s'est prise en main. La commune de Saint-Barthélemy, s'affranchissant de la Guadeloupe, a progressivement assumé les compétences croissantes, incluant celles d'un département, d'une région, voire, en partie, celles de l'Etat. Avant même d'être une collectivité d'Outre-mer, compte tenu de son éloignement géographique de la Guadeloupe, à plus de 200 kilomètres et une heure d'avion, Saint-Barthélemy a décidé de se prendre en main et a commencé son chemin vers l'autonomie. Cela l'a conduit à demander une évolution de son statut, pour l'accorder à la réalité des faits.

En 2007, Saint-Barthélemy devient une collectivité d'Outre-mer selon l'article 74 de la Constitution, c'est-à-dire dotée de l'autonomie : l'Etat y garde les compétences majeures, le droit français s'applique à Saint-Barthélemy, sauf dans les domaines concédés par le transfert de compétences (tourisme, environnement, circulation, transports...). Ces compétences ne touchent en rien à la sûreté de l'Etat et aux grands principes nationaux. Cette évolution a eu deux conséquences à l'échelon européen. D'une part, du fait de son intégration à la Guadeloupe, Saint-Barthélemy est devenu une collectivité d'outre-mer d'office, rangée parmi les régions ultra-périphériques (RUP) prévues par le Traité de Lisbonne. D'autre part, alors qu'elle bénéficiait d'un statut de territoire extra-douanier européen, l'île a perdu ce statut dérogatoire lorsqu'elle est devenue collectivité d'outre-mer. Ce n'est qu'en accédant au statut de PTOM qu'elle pouvait récupérer cette compétence douanière.

Quelles raisons ont plaidé pour le changement de statut ? Pourquoi le statut de PTOM est-il le plus adapté à Saint-Barthélemy ?

## Les rencontres des collectivités des Outre-mer

Nancy – 1<sup>er</sup> - 5 juin 2015

Il l'est d'abord pour des raisons de cohérence. Quand l'Etat français transposait des directives communautaires dans le droit national, ce droit s'appliquait à tous les RUP relevant de la République française, y compris à Saint-Barthélemy, dans les domaines mêmes où la collectivité s'était vue transférer des compétences. Si la collectivité avait la compétence législative, elle se devait d'appliquer le droit européen. Pourquoi le droit européen et les normes européennes étaient-ils trop contraignants pour Saint-Barthélemy ? Citons l'exemple de l'essence : la norme européenne applicable prévoit que le carburant comporte 1 % de benzène maximum. Cette norme empêchait Saint-Barthélemy de s'approvisionner auprès des pays d'Amérique du Sud, alors que la partie néerlandaise de Saint-Martin a la possibilité de le faire : l'essence y est deux fois moins coûteuse ! L'exemple de la viande est également intéressant : théoriquement, Saint-Barthélemy ne devrait plus pouvoir se fournir en viande auprès des Etats-Unis et du Canada, depuis la crise de la vache folle. Or une grande partie de la population touristique vient d'Amérique du Nord, et nous sommes à deux heures d'avion de la Floride, contre neuf pour aller en Métropole. Importer les denrées alimentaires depuis la Métropole augmente considérablement le coût des produits.



La compétence douanière est le point qui, à mon sens, a milité le plus pour que Saint-Barthélemy devienne un PTOM. Depuis 1974, l'île, qui ne connaît ni la TVA ni l'octroi de mer, bénéficie d'une taxe : le droit de quai. Il frappe toutes les marchandises entrant sur le territoire, à son prix d'arrivée, en incluant les frais de transport. Le droit de quai, par son caractère dérogatoire au droit européen, risquait d'être remis en cause, alors qu'il constitue l'essentiel des recettes de la collectivité. Toutes les marchandises importées sont frappées par les droits de quai, au taux de 5 %. Le droit de quai sur les véhicules a été augmenté récemment, pour dissuader leur importation car l'île commence à être saturée. Les droits de quai constituent 25 % des recettes de fonctionnement, soit 12 millions d'euros.

Au-delà de cette compétence douanière, Saint-Barthélemy souhaitait immatriculer les bateaux et créer un quartier d'affaires maritimes. Avant d'être PTOM, l'île dépendait de la Guadeloupe pour l'immatriculation des bateaux. Compétence douanière oblige, Saint-Barthélemy réalise ses propres immatriculations, ce qui simplifie les démarches administratives. Seul le statut de PTOM permettrait à Saint-Barthélemy d'exercer cette compétence douanière, sans qu'elle puisse être remise en question. Si nous étions restés RUP et que l'Union européenne avait décidé de nous retirer cette compétence, le devenir de la collectivité aurait été mis en danger.

Les fonds structurels sont considérés comme un avantage associé au statut de RUP. Saint-Barthélemy bénéficiait de ces fonds en qualité de commune de la Guadeloupe, toutefois de façon marginale : l'île avait ainsi perçu 3 millions d'euros entre 2007 et 2013. Désormais détachée de la Guadeloupe et traitée à part comme RUP, depuis le Traité de Lisbonne, Saint-Barthélemy n'était plus éligible aux fonds structurels, du fait que son



PIB/habitant dépassait la limite de 75 % de la moyenne européenne. Quoi qu'il arrive, le fait, pour Saint-Barthélemy, de passer au statut de PTOM n'avait pas un gros impact financier. L'île a toujours essayé de ne pas trop dépendre des fonds extérieurs. La participation de l'Etat sous forme de dotations n'a jamais dépassé 8 % du budget de la collectivité. Elle est nulle aujourd'hui, voire négative. Le 8 mai dernier, le président de la République est venu à Saint-Barthélemy. Le transfert de charges lié au statut de COM est compensé par une dotation. Or la dotation de Saint-Barthélemy est négative : – 5,6 millions d'euros par an, soit 17 % de notre budget de fonctionnement. Pour nous, c'est problématique. Si l'île connaît un certain dynamisme grâce à sa fiscalité, le jour où les droits de quai diminueront pour une raison ou une autre, les 5,6 millions d'euros resteront à payer. Le président de la République a annoncé qu'il allait donner instruction pour diminuer par deux cette dotation annuelle négative. Lors du bilan fiscal des relations entre notre collectivité et l'Etat, il est apparu que l'apport fiscal de Saint-Barthélemy au budget de la Guadeloupe et de l'Etat dépassait le coût réel des dépenses de l'Etat à Saint-Barthélemy.

L'île a gardé l'usage de l'euro. Elle a signé une convention avec le Ministère de l'Economie, en matière d'échanges de renseignements pour lutter contre la fraude fiscale et le blanchiment d'argent. Saint-Barthélemy n'est pas un paradis fiscal, même si elle pâtit de l'amalgame produit par les médias entre ses résidents et sa clientèle touristique haut de gamme. Lorsque vous n'êtes pas résident de Saint-Barthélemy, vous payez des impôts. Lorsque vous êtes résident – au-delà à de cinq ans de résidence –, vous n'êtes plus imposable sur le revenu. Pour autant, la fiscalité locale s'applique. Lorsque vous arrivez à Saint-Barthélemy, vous êtes soumis à une double fiscalité : celle de l'île et celle de la Métropole. La fiscalité limitée à Saint-Barthélemy contribue à l'attrait qu'elle exerce. Au titre de l'impôt sur le revenu, nous avons une contribution forfaitaire annuelle, limitée à 300 euros par entreprise et majorée de 100 euros par salarié. Toutefois, cette imposition est plafonnée à 5 000 euros par an. Quoi qu'il arrive, quelle que soit l'entreprise, quels que soient son chiffre d'affaires et ses bénéfices, elle n'est pas taxée de plus de 5 000 euros par an. Saint-Barthélemy a sa propre fiscalité.

L'Etat a conservé ses compétences dans les domaines du droit financier, du droit bancaire, du droit du travail. Les banques de Saint-Barthélemy sont les mêmes que celles de la place de Paris.

En ce qui concerne la circulation des personnes, le droit d'accès et de séjour des étrangers reste une compétence étatique. Saint-Barthélemy ne délivre que les autorisations de travail pour les travailleurs étrangers ; pour les travailleurs européens, aucune autorisation n'est nécessaire. Saint-Barthélemy continue d'accueillir sans discrimination tous les citoyens européens.

Les modifications statutaires de l'île ne visaient absolument pas à ce que Saint-Barthélemy renie l'Europe. L'île souhaitait garder sa compétence douanière et, surtout, rejoindre l'ensemble et la majorité des statuts de ses voisins, à l'exception de la partie française de Saint-Martin. Cela permettait de garder une certaine autonomie financière.

*Applaudissements.*

## La Guyane : la fusion du département et de la région

**André NERON, ancien Directeur Général des services, Conseiller spécial du Président du Conseil général de Guyane**

## Les rencontres des collectivités des Outre-mer

Nancy – 1<sup>er</sup> - 5 juin 2015

En décembre 2015, des élections auront lieu en Guyane pour la mise en place de la nouvelle collectivité : une assemblée territoriale va remplacer, d'une certaine façon, le conseil général et le conseil régional. Pourquoi et comment en sommes-nous arrivés là ? Où en sommes-nous dans la mise en place du processus ?

La Guyane se trouve en Amérique du Sud, entre le Brésil et le Surinam. Il est intéressant de le signaler, car dans les compétences de cette collectivité territoriale l'accent devrait être mis sur la coopération, les affaires étrangères – ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Une grande majorité de ce territoire de 84 000 kilomètres carrés est composée de forêts. Certaines communes, comme celle de Camopi, sont enclavées : on ne peut y accéder que par hélicoptère ou par la voie fluviale (les voies fluviales ne sont pas navigables, mais sont néanmoins de véritables autoroutes pour accéder à certains lieux du territoire). Il m'est arrivé d'aller à Camopi, pour une formation à l'intention de collègues, il y a une quinzaine de jours : il faut compter trois heures et demie de pirogue pour l'aller et trois heures et demie pour le retour, en passant des situations relativement difficiles, comme des sauts sur les rapides. Ce n'est pas toujours évident.



Le territoire est faiblement peuplé : il comptait 241 922 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il est riche en ressources naturelles et en biodiversité : nous avons bon espoir d'y exploiter un jour du pétrole. En tout état de cause, la Guyane recèle d'importantes richesses, telles que le bois et l'or, qui est peut-être mal contrôlé. Le PIB/habitant est cependant inférieur de moitié à celui de la Métropole. Le taux de croissance économique s'établit à 2,9 %.

La Guyane comprend deux arrondissements, une région, un département et 22 communes. Des communes sont dites « autochtones », puisqu'elles sont composées de populations amérindiennes pour certaines, Bushinenge (les Noirs Marrons) pour d'autres. Il serait souhaitable que des mesures particulières tiennent compte de l'existence de ces communautés.

La loi du 19 mars 1946 a érigé les quatre vieilles colonies en départements d'outre-mer. Dans un cadre départemental adapté, le vaste territoire de la Guyane n'a eu de cesse de revendiquer un statut répondant à ses caractéristiques et contraintes particulières.

Depuis 1946, date de la départementalisation, en passant par 1958, date de la Constitution, et jusqu'à 2003, on n'a eu de cesse de voir dans ce département un certain nombre de revendications pour une évolution institutionnelle ou statutaire. En 1962, par exemple, le Député Catayée a présenté une proposition de statut spécial pour la Guyane, sans suite. La réflexion s'est poursuivie. En 1981, après l'élection de François Mitterrand, le député et le sénateur de la Guyane, hommes de gauche, ont proposé tout naturellement un projet de statut particulier pour la Guyane qui avait vocation à lui donner une assemblée unique, avec un certain nombre de compétences, dans le sens de l'autonomie. Ceci n'a pas été accepté. Nous avons toutefois pensé que le document présenté par le Député Castor et le Sénateur Tarcy a pu inspirer d'une certaine façon Gaston Defferre pour présenter le fameux projet de statut particulier pour les départements d'outre-mer. Le Conseil constitutionnel, par une décision du 2 décembre 1982, a purement et simplement considéré que ce projet n'était pas conforme à la Constitution.

Le travail de réflexion a continué, à partir de situations économiques et sociales. En 1996, la Guyane est confrontée à des mouvements sociaux et économiques extrêmement importants, portés par des étudiants et des lycéens, mais aussi par le monde économique. A partir de là, on décide tout naturellement de présenter un pacte de développement pour la Guyane, dans lequel on retrouve la modification du cadre politico-administratif. Ce point fait consensus dans le territoire. Quelle sera l'opportunité ? Ce sera un acte politique posé par Jacques Chirac, en tant que Président de la République. Il permettra de donner de nouvelles possibilités à l'Outre-mer, en fonction de la situation particulière des différents territoires considérés.

Dans son fameux discours à Madiana, en Martinique, le 11 mars 2000, Monsieur Chirac dit : « *Toutes les propositions [d'évolutions institutionnelles], dès lors qu'elles ne mettent pas en cause la République et ses valeurs, sont recevables et légitimes. [...] La prise en compte des spécificités de chaque collectivité d'Outre-mer doit aller de pair avec l'adhésion complète aux principes intangibles de la République, auxquels il ne saurait être dérogé sur aucune partie du territoire français.* » Ce discours sera suivi d'une révision constitutionnelle en 2003, qui va modifier de façon substantielle les articles 72 à 74 de la Constitution, en permettant des possibilités d'évolution : soit vers une collectivité unique, dans le cadre de l'identité législative (article 73), soit vers une certaine autonomie (article 74), avec une assemblée unique regroupant le conseil général et le conseil régional. Le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités concernées est exigé avant toute réforme institutionnelle ou tout changement de régime législatif. Cette révision constitutionnelle va permettre, dans un premier temps, de prendre en compte la demande de consultation présentée par la Guyane pour une nouvelle collectivité territoriale, à la suite des événements de 1996 déjà évoqués.

L'initiative a été prise par la Guyane, mais celle-ci n'a pas été consultée, contrairement à la Martinique, à la Guadeloupe, à Saint-Martin ou à Saint-Barthélemy, lors de la consultation du 7 décembre 2003. Elle ne l'a pas été parce qu'après la décision prise par le congrès (regroupement des élus départementaux et régionaux), il y a eu une voix contre. Brigitte Girardin, la Ministre de l'Outre-mer, a dit qu'elle n'avait pas observé un consensus unanime dans la volonté des élus de faire évoluer le statut de la Guyane. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas demandé une consultation dans ce territoire.

La réflexion s'est poursuivie avec des événements particuliers, notamment lorsque la Présidente de la région Guadeloupe, Lucette Michaux-Chevry, le Président de la région Guyane, Antoine Karam, le Président de la région Martinique, Alfred Marie-Jeanne, ont décidé à Basse-Terre de proposer une modification du statut des régions d'Outre-mer, avec



un régime fiscal et social spécial, dans le cadre de la République française et de l'Union européenne.

A partir du consensus des exécutifs dans les Antilles et en Guyane, une nouvelle orientation va être donnée, conformément à la révision constitutionnelle de 2003. Cela aboutira à une réflexion profonde menée par les élus et socioprofessionnels guyanais, dans le cadre d'une commission mixte, pour présenter un projet de statut. Celui-ci a été élaboré. Les élus, en l'occurrence Antoine Karam, Alfred Marie-Jeanne, Claude Lise, se retrouvent à l'Elysée pour demander au président de la République l'organisation d'une consultation. Ce processus d'évolution concerne la Guyane et la Martinique. Lorsque nous arrivons à l'Elysée, nous demandons l'organisation d'une consultation sur la base de l'article 74 de la Constitution, pour une petite autonomie permettant l'évolution de la Guyane. Il est fait de même pour la Martinique. Les conseillers techniques de l'Elysée nous font savoir que le président de la République serait d'accord pour organiser une consultation mais qu'il va nous proposer autre chose. Que propose-t-il ? Nicolas Sarkozy dit : « *Si je consulte la population guyanaise sur l'article 74 et qu'il y a une réponse négative, une semaine plus tard, je demanderai à la consulter sur un nouveau statut dans le cadre de l'article 73.* » Il parlait d'une semaine ; les élus lui ont demandé de leur laisser au moins quinze jours ! C'est ce qui a été fait. En définitive, le processus en lui-même est un petit peu pipé, parce qu'il n'avait pas été question de consulter la population sur l'article 73. Si la consultation sur l'article 74 ne passait pas, il faudrait considérer qu'on maintient le *statu quo*. Cela a créé une sorte de malaise en Guyane. Un débat parfois violent a opposé les partisans de l'article 73 et les tenants de l'article 74, avec parfois des arguments en forme d'épouvantail... On organisait des débats publics pour expliquer les articles 73 et 74, mais sur ces matières la chose n'est pas évidente. En fait, la Constitution française ne permet pas nécessairement de consulter sur un document, sur un projet, mais seulement sur des articles. Nous avons été consultés sur un article, mais pas véritablement sur un projet. En dépit de la faible participation des citoyens, l'article 74 a été rejeté par une consultation, le 10 janvier 2010, et l'article 73 retenu le 24 janvier 2010. Nous en sommes là.

Suite à cela, la loi ordinaire du 27 juillet 2011 a créé les collectivités uniques de Guyane et de Martinique. La loi organique du 27 juillet 2011 octroie un pouvoir normatif encadré par une habilitation aux départements et régions d'Outre-mer. Cette loi ne fait que reprendre un dispositif existant dans l'article 73, s'agissant des possibilités d'adaptation, avec un petit aménagement qui a toute son utilité : cette loi organique assouplit le régime d'habilitation. Si les demandes portant sur les matières législatives continuent à relever de la loi et celles portant sur les matières réglementaires sont désormais accordées par décret en Conseil d'Etat, la durée des habilitations est prolongée jusqu'à la fin du mandat de l'assemblée qui en a fait la demande. Une prorogation de droit de deux ans après le renouvellement de l'assemblée est prévue, sous réserve que l'assemblée en formule la demande par une délibération motivée, adoptée dans les six mois suivant son renouvellement. Puisque l'article 73 de la Constitution avait dorénavant reconnu le principe des contraintes et caractéristiques particulières, on considérait que pour pouvoir en faire application, les reconnaître et prendre des mesures correspondantes, il est possible que l'assemblée (aujourd'hui, le conseil général et le conseil régional ; demain, la collectivité territoriale) puisse demander une habilitation pour préparer une proposition de loi présenter un projet de règlement, selon que l'acte a un caractère législatif ou réglementaire. Pour ma part, je considère que cette habilitation n'a pas eu de grands résultats. Peu de dossiers ont été présentés, en raison de la complexité du dispositif. Il est presque nécessaire de faire appel à un expert pour avoir une chance d'obtenir une suite à sa demande.

La loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 crée la collectivité unique de Guyane et de Martinique. Elle définit l'organisation de la collectivité par une gouvernance simple

## Les rencontres des collectivités des Outre-mer

Nancy – 1<sup>er</sup> - 5 juin 2015

(gouvernance de type régional, avec une assemblée et une commission permanente) pour la Guyane et bicéphale pour la Martinique (gouvernance de type corse ou polynésien, avec l'existence d'une assemblée ayant son Président et d'un conseil exécutif responsable devant l'assemblée). La Guyane avait demandé le système de gouvernance bicéphale, mais cela n'a pas été retenu par le gouvernement. Certains ont pu penser qu'il sous-entendait que les Guyanais ne seraient pas capables d'éviter les conflits et les situations de crise entre les deux instances... Par ailleurs, la loi fixe le statut des conseillers territoriaux. Elle arrête le mode de scrutin pour l'élection des membres de l'assemblée territoriale. Elle aligne le calendrier électoral des collectivités uniques sur celui des régions.



Même si la Constitution n'emploie pas ce mot, il s'agit bien d'une fusion. La Constitution indique qu'une collectivité nouvelle se substitue au département et à la région. La collectivité territoriale de Guyane (CTG) interviendra à droit constant, selon un périmètre des compétences équivalant à l'addition de celles de la région et du département et de tout autre transfert de compétences de l'Etat. Le droit européen demeure applicable. Les concours financiers de l'Etat sont maintenus à hauteur constante – beaucoup pensaient qu'avec la nouvelle collectivité, la Guyane bénéficierait de concours financiers complémentaires...

A côté de l'assemblée, il existe d'autres instances consultatives. Le Conseil économique et social régional et le Conseil de la culture, de l'éducation, de l'environnement sont remplacés par le Conseil économique, social, culturel et environnemental de Guyane, avec deux sections : une section économique, sociale et environnementale, une section de la culture, de l'éducation et des sports. La Guyane conservera son Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge. Ces populations revendiquent une meilleure reconnaissance politique. Certains pensent qu'il faudrait considérer ce conseil comme celui des autorités coutumières, ce qui me convient personnellement, puisque cette instance n'est pas nécessairement représentative de la population. Deux conseils effectuent une veille : le conseil territorial de l'habitat veille sur la situation du logement (la loi n'a pas encore défini exactement sa composition, mais la moitié des conseillers territoriaux en feraient partie) ; le centre territorial de la santé, pour tenir compte de la spécificité, face à un certain nombre de maladies particulières que l'on retrouve en Guyane, pour faire des propositions sur les solutions à mettre en œuvre.

Un nouveau mode de scrutin est introduit pour l'élection de l'assemblée. Il s'agit d'un scrutin de liste bloquée, à deux tours, mixte majoritaire/proportionnel, avec répartition du reste à la plus forte moyenne. Les 51 sièges de l'assemblée sont répartis dans 8 sections d'affectation : la Guyane forme une circonscription unique mais elle est divisée en 8 sections. (A ce sujet, il y a de fortes doléances des populations noires-marrons qui estiment que leur section ne sera pas suffisamment représentée dans la nouvelle assemblée.) La parité homme/femme de la liste se vérifie au niveau des sections électorales. La fabrication des

listes ne sera pas évidente : il faudra trouver des représentants réels dans chacune des sections et respecter la parité.

La liste qui arrive en tête bénéficie d'une prime majoritaire de 11 sièges ventilés dans les sections électorales. Ce mode de scrutin garantit la représentation de tous les territoires dans l'assemblée et donne une dimension d'élu de proximité au conseiller territorial. Il garantit la représentation de la diversité des opinions, assure une stabilité politique de l'assemblée et, en principe, garantit la parité homme/femme.

Comment procède-t-on ? Quel travail est mené ?

Le travail mené concerne d'abord la fusion des services et des compétences des collectivités et le sort réservé au personnel. Deux ordonnances en date du 13 décembre 2012 fixent les règles : l'ordonnance n° 2012-1397 détermine les règles budgétaires et comptables et l'ordonnance n° 2012-1398 est relative au transfert des moyens.

Avec l'ordonnance n° 2012-1397 sur les règles budgétaires et comptables, une nouvelle nomenclature comptable et budgétaire en M57 est mise en place (qui n'est ni la nomenclature de la région ni celle du département).

L'ordonnance n° 2012-1398 est très importante. Elle est relative au transfert des personnels et des biens et obligations des départements et des régions aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. Elle garantit la continuité des situations juridiques (tel est le langage que nous devons tenir face au personnel). Tous les personnels du département et de la région sont de droit transférés à la collectivité unique de Guyane, avec leur situation. Il ne faut pas écarter la problématique des régimes indemnitaires. Les régimes indemnitaires du département et de la région ne sont pas les mêmes. Un grand débat s'est tenu pour savoir si l'on ne pouvait pas harmoniser ces régimes indemnitaires, avant la mise en place de la collectivité unique. Nous avons considéré qu'il appartiendra au futur Président de la collectivité de s'en occuper.

Lors de la décentralisation de 1982, l'Etat avait la main et avait tout organisé pour le processus de mise en place. Ici, ce sont les collectivités qui s'en chargent. Pour cela, une démarche de conduite de projet a été mise en place. Une assistance à maîtrise d'ouvrage a été choisie pour une mission de type OPC (ordonnancement, pilotage et coordination). Cela porte sur 128 actions réparties sur 19 domaines. Des groupes mixtes « projet » travaillent sur tous les chantiers. Une commission mixte *ad hoc* à caractère politique, composée d'élus du département et de la région, valide les décisions prises par les services.

Il s'agit d'assurer la continuité du service public, de sécuriser l'installation du Président de la CTG, puis, par la conduite du changement, d'accompagner l'ensemble des personnels pour prévenir les risques psychosociaux et les conflits sociaux. Au moment où la nouvelle collectivité sera mise en place, il faut que les conditions d'accueil soient convenables. Pour cela aussi, nous avons fait appel à un cabinet.

Pour terminer, je dois préciser que tout cela se fait obligatoirement avec les partenaires sociaux. Nous avons déjà identifié le périmètre du budget de la nouvelle collectivité, avec les personnels de la région et du département pris en compte (le département compte 12 % de catégorie A, contre 43 % à la région ; le département compte beaucoup d'agents techniques, la région presque pas). Le budget cumulé de la CTG s'élève à 619 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 523 millions d'euros de fonds européens.

Je pourrais parler longtemps de la communication... Une des premières démarches a porté sur la réalisation d'un logo commun. Cela n'a pas été simple. Le nouveau logo a été créé après la consultation de la population. Le prochain Président décidera de le changer, s'il le souhaite.

Pour conclure, il s'agit d'une évolution et non d'une révolution, voulue par l'Etat, sans que celui-ci n'apporte un sou pour accompagner cette démarche. La région et le département se sont rencontrés et ont fait une déclaration finale pour évoquer une « dotation d'amorçage », que l'Etat devrait apporter, compte tenu des surcoûts rencontrés. L'Etat est sourd à nos demandes. Faut-il espérer des économies et une meilleure rationalisation dans le fonctionnement des services ? C'est possible, mais avec le temps. Il faudra que la population puisse prendre fait et cause pour cette évolution, ce n'est pas le cas pour l'instant, dans la mesure où cette évolution a été imposée. La faible implication des élus est peut-être moins excusable. La commission mixte *ad hoc* à caractère politique est composée de 8 conseillers régionaux et 8 conseillers généraux : lorsqu'elle se réunit, en moyenne, deux conseillers régionaux et deux conseillers généraux sont présents, le reste de l'assemblée est composé par les services.

*Applaudissements.*

### Echanges avec la salle



### Christian VITALIEN

Les quatre interventions ont traité de thématiques complémentaires, concernant des collectivités différentes. Après les avoir entendues, il me revient à l'esprit une phrase qu'on prête au général de Gaulle, qui parlait de l'Orient : « *Vers l'Orient compliqué, je m'envolais avec des idées simples.* » Même si nous nous connaissons depuis longtemps, vous avez pu constater que ce sont les différences qui nous rapprochent. Nous partageons un certain nombre de préoccupations.



Nous avons découvert trois éléments importants : les exigences de la gouvernance (avec la nécessité de la **mise en place** d'un véritable centre de formation en Polynésie), les contraintes et les inconnues des évolutions statutaires (notamment au travers l'exemple de la Guyane et, sous-entendu, l'exemple de la Martinique) et le paradoxe de la richesse vraisemblable (avec l'exemple de Saint-Barthélemy, qui doit payer à l'Etat une dotation de compensation négative, en raison d'une trop grande « générosité fiscale »).

### **Ramlati ALI, Conseillère municipale à Pamandzi, Déléguée régionale CNFPT Mayotte**

Bonjour à tous. Je tiens à réagir par rapport au dernier exposé à propos de l'assemblée unique en Guyane. Nous sommes le dernier-né des départements, département d'outre-mer depuis 2011. Depuis mars 2015, nous testons pour vous l'assemblée unique. Cela coûtera forcément moins cher. Nous sommes en train de le vivre. Mayotte était une collectivité territoriale, une collectivité départementale, puis un département. Jusque-là, nous avons un conseil départemental et 19 conseillers généraux.

Depuis mars 2015, nous avons un conseil territorial de 26 membres, avec un nouveau découpage paritaire homme/femme. Cette assemblée unique doit avoir les compétences du département et de la région. Sur le plan financier, le conseil général a même perdu de l'argent, puisque jusqu'à ce jour, il vivait des impôts et des recettes douanières. Aujourd'hui, avec le département, nous sommes entrés dans l'octroi de mer, lequel, dans un premier temps, a été dirigé vers le conseil départemental plutôt que vers les communes, puis cela a été revu après que les maires se sont révoltés. Mais, entre-temps, le conseil général a perdu de l'argent. Le conseil territorial ignore ce qui l'attend. Nous saurons en 2017 comment ce conseil aura fonctionné ; à ce jour, la situation reste très incertaine.

*Applaudissements.*

### **Christian VITALIEN**

Quelles sont les perspectives de la Polynésie en matière de gouvernance ? Votre territoire, déraisonnablement immense, jouit d'un statut législatif très audacieux, puisque vous avez suivi la Nouvelle-Calédonie jusqu'à un certain point. Aujourd'hui, le problème essentiel que vous connaissez ne porte pas sur la question de l'autonomie mais sur celui de la qualité de la gouvernance de la collectivité. Pouvez-vous nous en dire plus ?

### **Cyril TETUANUI**

Le **Pays- la Polynésie française** dispose d'une clause générale de compétence. En 2004, la loi a transféré des compétences environnementales aux communes, sans transfert de moyens, d'où leur difficulté, aujourd'hui, d'assurer cette responsabilité. Les délais imposés sont trop courts. Nous devons gérer la fourniture d'eau potable d'ici fin 2015. Or, dans l'archipel des Tuamotu, il n'y a pas de source d'eau ; il n'y a que l'eau de pluie. Il est compliqué pour nous de pouvoir répondre à cette obligation. Les maires ont demandé un report du délai, jusqu'en 2024.

Lorsque le statut de 2004 a été mis en place, les maires n'ont pas été associés à cette évolution. C'est ce que nous revendiquons aujourd'hui quant à l'évolution prochaine du statut : nous l'avons demandé à l'Etat et au pays. Nous pourrions alors faire des propositions sur l'évolution du statut des communes.

### **Lana TETUANUI, Sénatrice (Polynésie)**

Je souhaite compléter l'intervention du Président du SPCPF concernant les évolutions statutaires de la Polynésie. Nous sommes régis par le statut de 2004 en tant que pays d'outre-mer. Les communes sont des collectivités de l'Etat et assument la plupart des

compétences dévolues au **Pays** (le gouvernement local), ce qui constitue une spécificité de la Polynésie.

Nous avons un gouvernement local, avec un président qui préside et des ministres, une assemblée de la Polynésie française, composée de 57 membres, et des communes. Après la mise en place du statut de pays de la Polynésie, en 2004, le CGCT nous a été imposé en 2008. Les communes de la Polynésie n'ont pas été consultées. Non seulement le CGCT est arrivé avec de nouvelles exigences, mais les moyens n'ont pas vraiment suivi. Aux compétences transférées en 2004 (environnement, fourniture de l'eau potable, traitement des déchets et des eaux usées) sont venues s'ajouter les contraintes du CGCT. Or on ne peut pas demander aux maires d'être les élus les plus proches de la population, de tout faire, sans leur en donner les moyens.

Nous faisons actuellement le bilan du CGCT depuis son entrée en application. Les portes sont volontairement ouvertes en Polynésie, avec l'arrivée du nouveau président, Edouard Fritch. Il y a un large consensus en Polynésie pour considérer les communes comme les acteurs privilégiés de l'évolution économique, sociale et culturelle de notre si beau pays. Aujourd'hui, les communes sont associées aux décisions, par le biais d'un acte très fort qui vient d'être concrétisé à travers le ministère de l'Outre-mer : la signature du contrat « projet » entre l'Etat, le pays et les communes. Cependant, nous avons encore beaucoup à faire. Depuis hier, en entendant les discours de mes collègues, je pense que la Polynésie est en avance par rapport aux autres sur la question du statut. Cela ne signifie pas pour autant que nos solutions sont les meilleures. Nous sommes tous confrontés aux mêmes problèmes. Je suis là aujourd'hui pour défendre corps et âme l'intérêt des communes. J'ai toujours estimé en tant qu'**élu** de la Polynésie que les maires sont les plus proches de leurs concitoyens et vivent au plus près leurs problèmes.

*Applaudissements.*

### **Christian VITALIEN**

Merci pour ces excellentes informations qui nous permettent de mieux comprendre que votre architecture diffère de celle des départements-régions. Vous avez en fait deux niveaux : celui du **Pays** et celui des communes. La libre administration communale n'a pas de véritable sens aujourd'hui. Vous êtes placés dans un système de contraintes. La commune est pourtant le premier niveau de contact avec la population.

### **Tania BERLAND-SANDOT, Directrice régionale CNFPT Guyane**

Dans l'intervention consacrée à Saint-Barthélemy, vous avez illustré votre propos sur le statut de PTOM par l'exemple du carburant. C'est un sujet crucial en Guyane. Je ne sais pas s'il nous aurait fallu un statut de PTOM. Ce sujet provoque des tensions régulières en Guyane. En 2008, il a donné lieu à un mouvement social durant lequel la Guyane a été bloquée pendant plus de quinze jours. Régulièrement, quasiment tous les week-ends prolongés, les Guyanais se rendent au Surinam pour s'approvisionner en carburant. Or la Guyane ne peut pas importer le carburant du Surinam parce qu'il n'est pas aux normes européennes. Il alimente pourtant nos véhicules, sans que cela pose problème. Nous devons faire face en permanence à des petites aberrations telles que celle-ci. Nous avons des solutions, mais nous savons très bien que nos réponses ne sont pas idoines.

Vous avez par ailleurs indiqué que vos entreprises sont peu taxées. Quelles sont les entreprises, petites, moyennes ou grandes, qui constituent votre tissu économique ?

### **Patrice DRILHOLE**

Dans notre tissu économique local, l'hôtellerie est le secteur le plus pourvoyeur en termes de contribution forfaitaire annuelle des entreprises. Ce secteur d'activité est très important. On peut aussi citer le tertiaire, à travers les services. Nous avons également beaucoup d'entreprises dans les métiers du bâtiment : l'île est en perpétuel développement, malgré sa superficie réduite. Même si on constate actuellement un ralentissement de la construction, l'aspect spéculatif de l'immobilier fait que beaucoup de personnes, notamment des Etats-Unis, continuent d'acheter des terrains. Par conséquent, l'activité du bâtiment reste considérable.

Par ailleurs, au moment de la récession économique, en 2008, la collectivité a pris le relais, face à l'affaiblissement du bâtiment, en relançant des travaux (construction d'une maison de retraite), de sorte à permettre aux entreprises du bâtiment de continuer à travailler.

En ce qui concerne la question du carburant, nous avons la chance d'être une île : les véhicules ne peuvent aller faire le plein dans la partie néerlandaise de Saint-Martin. Il peut toutefois arriver que certains pêcheurs le fassent. La problématique du carburant est très importante à Saint-Martin. J'ai cru comprendre que le préfet fermait les yeux sur le fait que certaines stations-service commercialisaient du carburant en provenance du Venezuela. A Saint-Barthélemy, nous n'avons pas encore franchi le cap de nous approvisionner directement en Amérique du Sud, pour des questions de lobbying environnemental, puisque le 1 % de benzène génère nombre de discussions en raison du risque de pollution qu'il représenterait. La collectivité est récente. Nous traitons les problèmes les uns après les autres. Saint-Barthélemy ne connaît pas une forte pression sociale : les élus ont conscience que les trois quarts de la population ont les moyens de payer le carburant à 1,30 euro le litre.

Les élus ont en revanche la volonté de diminuer la place de la voiture. Le prix élevé du carburant évite de faire en sorte que chaque habitation compte deux ou trois véhicules. Nous sommes même allés jusqu'à appliquer une vignette prohibitive sur les 4X4. Certains Américains importaient en effet des véhicules énormes, trop larges pour les routes de Saint-Barthélemy...

### **André NERON**

La rive française du fleuve Maroni, qui sépare la Guyane du Surinam, compte une série de communes : Apatou, Papaïchton, Maripasoula... Nous faisons du transport scolaire sur le fleuve. Pour ce faire, nous passons des marchés avec des transporteurs, qui d'ailleurs vivent sur le fleuve, comme les Bushinenge. Lorsqu'ils présentent leurs offres, ils le font avec le prix français du carburant mais, en réalité, ils s'approvisionnent au Surinam.

### **Vernon ROPER, Directeur des Ressources humaines de la Collectivité de Saint-Martin**

A la suite de la fusion des deux assemblées de Guyane, avez-vous envisagé des suppressions de postes, dans le cas de doublons ?

Concernant Saint-Pierre-et-Miquelon, en matière de fiscalité, comment avez-vous fait pour le personnel qui est mis à disposition, qui a suivi la formation ? Quand ces agents territoriaux sont de retour dans la collectivité, ils travaillent dans le cadre d'une convention avec la puissance publique, mais ils ne sont pas habilités à contrôler quoi que ce soit.

### **André NERON**

Il y aura nécessairement des doublons, mais pas de licenciements. Ces derniers sont impossibles, même lorsqu'il s'agit d'agents non titulaires. La fusion se fait à droits constants. La fameuse ordonnance que j'ai citée mentionne bien que les agents sont transférés dans la

nouvelle collectivité avec leur situation. Dans ces conditions, je souhaite bon courage au futur président. L'ordonnance a prévu une seule disposition : les emplois fonctionnels DGS et DGA s'arrêtent au moment de la mise en place de la nouvelle collectivité. Il appartiendra au futur président de choisir son DGS parmi les présents ou ailleurs.

### **Karine CLAIREAUX**

Chez nous, le problème ne se pose pas ainsi. Nous n'avons pas de fonctionnaires territoriaux qui reviennent travailler sur la question de la fiscalité. En fait, ce sont des services de l'Etat qui sont mis à disposition de la collectivité en tant que de besoin. La DGFIP et les services fiscaux effectuent ce travail pour nous.

### **Nivaleta ILOAI, élue territoriale des îles Wallis-et-Futuna, Présidente de commission**

Je voulais simplement vous faire part de mon interrogation en écoutant les exposés. Il a été question l'évolution des statuts. Le statut de Wallis-et-Futuna a été promulgué par le général de Gaulle en 1961 et n'a pas évolué depuis. Je ne le regrette toutefois pas, parce que ce statut préserve nos valeurs traditionnelles et nos richesses culturelles. Nous avons trois institutions : le préfet et l'administration, qui représentent l'Etat, l'assemblée territoriale et une institution coutumière, avec un roi. L'organisation coutumière remplit un rôle très important. Il faut cependant que les trois institutions fonctionnent ensemble. L'assemblée territoriale, dont je fais partie, est diverse. Tout ce qui se fait à l'assemblée et dans le cadre de l'administration est soumis à l'avis de la chefferie (le roi et ses ministres), sans quoi rien n'est promulgué. A l'assemblée, nous souhaitons faire bénéficier les habitants des mêmes avancées que le reste du monde, qu'il s'agisse d'internet ou de la téléphonie mobile, qui sera opérationnelle en fin d'année. Mais nous devons réfléchir à cette évolution, à ses avantages et à ses inconvénients, puis consulter la chefferie, avant de mettre en œuvre le projet. Wallis-et-Futuna est très en retard, en termes de développement, mais nous progressons doucement vers la modernité, en conservant nos coutumes et nos valeurs culturelles.

*Applaudissements.*

### **Christian VITALIEN**

Voilà un exemple de cohabitation apaisée dans l'espace de la République. Il faut le saluer.

### **Toihiri HOURFANE, Assistant socio-éducatif, Responsable de secteur, Conseil général de Mayotte**

Notre collègue de Saint-Barthélemy a évoqué le fait qu'il ne pouvait pas importer de produits qui sont fabriqués à proximité, alors que cela serait économiquement avantageux. A Mayotte, nous consommons de la viande en provenance du Brésil, alors que nous pourrions faire appel aux producteurs malgaches voisins. Je ne sais de quelle manière les différents territoires pourraient permettre de disposer de produits en provenance de leur région. Je souhaite toutefois vous inviter à cette réflexion.



## Les principaux points de la réforme territoriale en métropole et impact sur les collectivités des Outre-mer



### Christian VITALIEN

Le CNFPT m'a fait l'amitié de m'inviter à faire le point sur les textes à caractère législatif. Il m'a demandé de vous parler avec précision de textes concernant les collectivités territoriales, sur le plan national, dont certains sont encore en discussion, et de vous montrer l'incidence de ces textes sur l'Outre-mer.

Les territoires de l'Outre-mer étant très singuliers, l'exercice m'a paru compliqué. J'ai trouvé une esquisse qui sera la suivante : prendre un certain nombre de dispositions achevées ou en cours de discussion, en montrer la portée et l'efficacité (ou l'inefficacité) concernant l'Outre-mer.

J'ai choisi trois grands thèmes. Le premier concerne les rapports entre les collectivités territoriales et l'Etat, et l'organisation des champs de compétence des uns et des autres. Il s'agit de la question du « principe de libre administration des collectivités ». Le deuxième thème est le pouvoir normatif des collectivités. En débat depuis 1982, cette question est toujours discutée dans le cadre de la loi NOTRe. L'un des articles du Code général des collectivités territoriales dont la révision est proposée vise à doter les collectivités de l'Hexagone de la possibilité de proposer des textes. Le troisième thème est celui de la compétence internationale, ou la compétence des collectivités territoriales en matière de coopération régionale. La loi NOTRe comporte un certain nombre de dispositions à ce sujet. Il nous faudrait savoir si les collectivités ultramarines sont dans une situation statutaire plus avancée que ce que prévoit le droit général.

Le premier volet est une sorte d'antienne du droit des collectivités territoriales. Il s'agit de savoir comment s'organise le rapport de celles-ci avec l'Etat. En fait, dans la philosophie d'ensemble de la construction de l'Etat en France, il existe un espace caractérisé par son unité, dans lequel des petits pôles ont leur propre vie, leurs propres préoccupations, leurs propres contraintes. Si tout continue à être administré par le haut, la contrainte locale ne pourra jamais être prise en compte parce que les spécificités sont telles qu'on ne peut pas les régler depuis le sommet. Ce débat a éclaté en 1982, avec la décentralisation. Depuis cette date, la décentralisation n'a cessé d'interroger, d'interpeller. Nous en sommes arrivés aujourd'hui à un point extrêmement intéressant de la réflexion. En d'autres lieux, je représente la décentralisation comme une sorte d'élastique, tenu d'un côté par l'Etat, ou le pouvoir central, et tenu de l'autre côté par les collectivités, et c'est à celui qui tirera le plus,

pour savoir où tombera l'espace de décision. Mais à un moment donné l'élastique risque de se casser. Ce sont, par exemple, les solutions 73 et 74...

Dans la loi NOTRe, le « principe de libre administration » est amplement réaffirmé. Il est même conforté, dans les expressions qu'il comporte. Dans le cas général, la décentralisation n'est pas remise en cause dans le dispositif qui nous est présenté. Indépendamment de l'Outre-mer, il ne suffit pas d'examiner ce principe. Il faut également examiner, au-delà de l'affirmation, les moyens consentis aux collectivités pour librement administrer leur espace territorial dans les conditions prévues par la loi. Le principe 77 (la libre administration des collectivités territoriales) est décliné dans une série de compétences, dont on reconnaît qu'elles peuvent être exercées au niveau local. Mais certaines sont compensées par des moyens financiers, d'autres pas. Aujourd'hui, le débat qui préside à la réorganisation, à la reconfiguration des rapports de l'Etat avec les collectivités, du rôle de l'Etat lui-même, repose sur des bases philosophiques ou économiques qui ne sont pas modifiées. Autrement dit, quand on vous confère des compétences, dans le cadre du « principe de libre administration », on transfère une dotation qui est calculée sur la base de ce que l'Etat utilisait durant les trois dernières années. Cela signifie que vous devez faire avec des moyens identiques à ceux de l'État.

Un autre élément concerne la question de la décentralisation, avec le « principe de libre administration » et les moyens qu'il appelle : c'est la question des transferts en termes de pouvoir à lever l'impôt. L'Etat transfère souvent un pouvoir fiscal qui est assis sur un certain nombre de recettes. Le transfert de pouvoir vous donne une compétence incontestable mais transfère également une responsabilité – or les élus n'aiment pas beaucoup qu'on sache que ce sont eux qui augmentent les contributions. Le contribuable veut toujours que ses besoins soient satisfaits, mais il n'aime pas qu'ils le soient par une augmentation des impôts. Ces petits éléments qui semblent anecdotiques constituent tous les maillons de la réflexion sur la gouvernance locale dans son rapport au central.

Dans ce cadre-là, il existe des compétences techniques, des compétences de concepteur, etc., que l'Etat transfère et qui supposent, bien entendu, que l'on dispose de techniciens, d'agents qui soient en mesure d'exercer ces missions de réflexion, de planification. Quand l'Etat transfère une compétence qu'il exerçait auparavant, il transfère ses moyens. Au niveau local, nous pouvons toujours décider de procéder à nos propres recrutements. Vous devinez la suite de mon propos : nous recrutons sur nos moyens et le coût de la prestation augmente. Quelques illustrations extrêmement simples montrent que le rapport central/local, organisé autour du « principe de libre administration » pose le problème de la véritable signification du mot liberté. La « libre » administration continue d'exister dans le cas de la loi MAPAM ou dans celui de la loi NOTRe, mais cette liberté est conditionnelle. Elle est évidemment encadrée par la question des moyens financiers. A ces moyens financiers, il faut ajouter les moyens humains : il faut disposer d'agents qui soient en mesure d'exercer les compétences transférées.

Le deuxième volet porte sur le pouvoir de dire le droit (pouvoir législatif ou réglementaire). Dans la loi NOTRe, un dispositif est apparu permettant aux collectivités de l'Hexagone « de faire des propositions législatives et réglementaires à l'Etat ». Pour les ultramarins, ce n'est en réalité pas une nouveauté. Connue depuis 1958, puis 1962, d'abord sous la forme d'une ordonnance, puis d'une disposition législative, cette compétence législative existe-t-elle en Outre-mer ? La disposition en question, qui est toujours en discussion, ne concerne pas l'Outre-mer, qui, de ce point de vue, dispose d'une compétence beaucoup plus avancée. Depuis de longues années, les collectivités situées en Outre-mer avaient ce pouvoir de faire des propositions par le biais du conseil général ou du conseil régional. Mais, cette compétence n'était liée à aucune obligation d'attention particulière : des

dizaines, des centaines de propositions sont restées lettre morte et n'ont pas été reprises par le pouvoir central.

Aujourd'hui, les Outre-mer ont la possibilité de demander au pouvoir législatif ou au pouvoir réglementaire de leur transférer de manière momentanée le pouvoir de dire le droit. Un conseil régional, un conseil général peuvent par une délibération de l'assemblée demander au gouvernement de lui transférer, pendant une durée limitée, le pouvoir de dire le droit sur des matières qui sont énumérées dans la demande. La délibération sera transmise au gouvernement ou à l'Assemblée nationale, en expliquant que l'on souhaite légiférer sur un élément qui ne relève pas de la compétence de l'Etat. Si la question est du domaine réglementaire, ce qui signifie qu'elle relève du conseil des ministres ou d'un ministre particulier, une réponse est faite par le pouvoir exécutif. Si la question relève du domaine de la loi, le Parlement (Assemblée nationale puis Sénat) délibère sur la demande. La compétence législative, prévue par l'article 34 de la Constitution, pourra être transférée à la collectivité d'Outre-mer si l'Assemblée puis le Sénat l'acceptent. Aujourd'hui, alors que dans la loi NOTRe, il est envisagé de conférer aux collectivités de l'Hexagone une compétence de proposition que nous avons depuis bien longtemps, il nous est possible de demander que cette compétence législative nous soit confiée. Cela ne sera toutefois pas définitif.



Dans un premier temps, la loi avait prévu une durée qui ne pouvait pas excéder la durée de la mandature (les six ans de gestion d'une collectivité). Dans un deuxième temps, en 2011, cette durée a été doublée. Aujourd'hui, une collectivité peut obtenir, pour un premier mandat, la possibilité de dire le droit (lois ou décrets) à la place de l'Etat, et la conserver sans demande nouvelle, soit pour une durée totale de douze ans. Une collectivité ultramarine – hormis la Réunion – peut se voir reconnaître ce pouvoir législatif ou réglementaire pendant douze ans. Nous disposons donc d'une capacité décisionnelle exorbitante par rapport au droit commun.

Tout cela est fort sympathique. Mais faire la loi, c'est d'abord rédiger un texte conforme à la Constitution, aux principes généraux du droit, respectant le partage des compétences entre les institutions. Il faut disposer d'un certain nombre de compétences. Dès lors, demander le transfert d'une compétence législative suppose que vous disposiez des moyens de cette gouvernance. Or nous avons constaté que certaines collectivités n'ont pas osé s'aventurer sur ce terrain, faute de compétences locales, ou ont obtenu des habilitations dont elles n'ont rien fait. Plus préoccupant, certaines ont fait appel à des consultants pour ce travail. Le résultat peut être satisfaisant, mais il faut également dans un tel cas s'organiser pour disposer de compétences normatives et législatives.

Au-delà des textes, nationaux ou locaux, il faut donc s'interroger sur ce que peut réellement faire l'administration de proximité. Plus les textes sont audacieux, plus les collectivités auront besoin de capacités d'action et de réflexion. Le système repose également sur l'inventivité des élus. Nous devons enfin nous demander jusqu'où nous pourrions aller sans solliciter les conseils du pouvoir central.

Le troisième volet de mon propos occupe beaucoup nos collectivités. Nos collectivités s'insèrent dans des ensembles géographiques qui ne sont pas celui de la France. Nous sommes dans des situations d'externalité géographique : nous avons des relations avec des pays étrangers. Dans quelle mesure le législateur a-t-il prévu d'accroître, ou pas, nos

compétences en matière de relations internationales ou de coopération ? De ce point de vue, nous avons depuis trois ans une réflexion assez aboutie, qui est moins originale pour les collectivités de l'Hexagone et qui concerne la compétence internationale des collectivités ultramarines. Ce point se heurte ou bénéficie des flux naturels : quand vous êtes à la Martinique, vos espaces géographiques naturels sont Sainte-Lucie au sud, la Dominique au nord. Les possibilités de relations avec les territoires océaniques sont aussi nombreuses pour la Polynésie, indépendamment des distances qui séparent les îles, ainsi que pour la Nouvelle-Calédonie.

Le droit a tenté de manière progressive d'exploiter une réalité géographique : les relations de voisinage. Depuis quelques années, nous avons organisé de manière plus ou moins audacieuse, notamment dans le cas de la Polynésie, un dispositif dit de « coopération internationale » qui permet des accords ou des arrangements internationaux pour lesquels les exécutifs locaux ont en principe une compétence ou un pouvoir de représentation au sein d'organisations régionales. Cela existe pour la Polynésie et pour la Nouvelle-Calédonie. Un système comparable, quoique moins audacieux, existait pour les départements d'outre-mer... Aujourd'hui, l'Etat mène une réflexion beaucoup plus audacieuse. Ce n'est pas repris dans la loi NOTRe. Ce texte devait être ajouté à la loi portant sur la modernisation du droit de l'Outre-mer. Pour des raisons d'arbitrage interministériel, ce texte n'ayant pas abouti, il fera l'objet d'une discussion particulière. De quoi s'agit-il ? Il s'agit d'une proposition législative qui autoriserait les collectivités ultramarines relevant des articles 73 et 74, à négocier et à signer directement de projets de convention (le texte ne parle pas de traités), portant sur des matières qui relèvent de leurs compétences, sous la réserve que la disposition visée dans la convention ou le traité ait fait l'objet d'un programme et d'une délibération transmis au préfet ou au haut-commissaire en charge du contrôle de légalité. Je précise bien que le texte n'est pas voté à ce jour, étant soumis à un arbitrage interministériel. Sous réserve de l'adoption du texte, les collectivités territoriales auront une possibilité de signer des conventions sous réserve qu'elles mettent en place un programme qui aurait été adopté par une collectivité. S'agissant du droit national, il n'existe pas de mécanisme comparable, y compris en Corse. Ce troisième volet ne constitue pas du droit positif, mais une réflexion en cours qui aboutira soit avant l'été soit à l'automne.

Ces trois éléments de discussion nous permettent de voir que, même si nous nous inscrivons dans le droit commun national sur un certain nombre de sujets, il existe une interaction entre le droit créé ici et les possibilités qui nous sont offertes. Le « principe de libre administration » qui s'applique chez nous, outre les compétences qui nous sont propres, comporte un certain nombre de spécificités. Il est limité par les moyens dont vous disposez : l'Etat dispose comme il l'entend des sommes qu'il consent. Or, du fait de ses propres difficultés, il a choisi de réduire ces moyens. Par conséquent, plus vous progresserez vers la libre administration, plus vous devrez solliciter vos contribuables. C'est un principe de responsabilité qu'il faut avoir présent à l'esprit.

La loi NOTRe comporte certaines dispositions qui ne nous concernent pas. Quand on fait le rapport entre la loi NOTRe et nos situations locales, il y a un certain nombre d'éléments sur lesquels nous avons déjà une capacité d'action et un certain nombre d'autres pour lesquels nous devons encore travailler, réfléchir. Le meilleur des conseils qu'on puisse vous donner est d'être attentifs aux « cadeaux » qui vous sont faits en matière de transfert de compétences et d'être extrêmement inventifs s'agissant de la recherche des moyens.

J'évoquerai enfin le cas particulier de la TVA. Elle était jusqu'ici payée par nos collectivités à un taux de 7,50 % ou 8,50 % ou 9,50 %. Elle leur était en revanche remboursée au taux national de 16,650 %. Les collectivités disposaient ainsi d'un petit bonus



en matière de fonds de compensation de la TVA. Or le Ministère des Finances souhaite revenir sur ces dispositions, afin que nos dépenses soient simplement compensées.

*Applaudissements*

### Echanges avec la salle



#### **Arlette PUJAR, Directrice régionale CNFPT Martinique**

Je vais être provocatrice et demander à la Guadeloupe si tout ce que nous avons entendu ne lui fait pas envie.

#### **Jacques BANGOU, Maire de Pointe-à-Pitre, Délégué régional CNFPT Guadeloupe**

Si la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane ont connu des parcours politiques différents, nous avançons d'un même pas vers des solutions évidentes. Dans le même temps, nous avons exercé des compétences demandées également dans le cadre du droit à la dérogation législative. Si nous ne construisons pas le territoire de la même manière et que nous prenons du retard, nous pourrions nous poser des questions. Si nous avançons cahin-caha, en observant les expériences des uns et des autres, je n'aurai pas honte de notre approche, même si j'ai une opinion tranchée sur la nécessité de faire évoluer la gouvernance.

Christian évoquait la question des moyens qui ne seront pas forcément adaptés à nos compétences. Il faudrait être naïf pour imaginer que, dans le contexte actuel, nous pourrions obtenir davantage de moyens de l'Etat tout en choisissant une évolution statutaire. Je m'inquiète toutefois davantage du fait que les transferts de l'Etat se font avec moins de moyens et plus d'exigences de contrôle. J'y vois la persistance d'un fonctionnement colonial.

Cette semaine, nous évoquerons la politique sociale. Nous sommes passés en dix ou vingt ans d'une situation où l'Etat aidait les collectivités territoriales à porter leur politique de la ville à une situation où il la dicte, mais où cette politique doit être menée avec les ressources locales. Voilà un combat sur lequel nous devons être très vigilants. Dans cette construction de la gouvernance idéale, toutes les expériences sont intéressantes. Il nous faut parvenir à des équilibres de gouvernance. Le but est d'obtenir le résultat le plus efficace pour nos populations.

### **Christian VITALIEN**

La logique constitutionnelle ne peut être que louée, car elle n'impose pas de trajectoire. Dans le cadre des articles 73 et 74 de la Constitution, chacun peut choisir la voie qui lui est la plus profitable. Nous pouvons faire des comparaisons rapides entre deux territoires mitoyens : Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont choisi, d'une part, des solutions nationales reposant sur le même article (article 74), avec des champs de compétence différents, et, d'autre part, des positions européennes tout à fait différentes pour des raisons qui ont été clairement expliquées. Bien entendu, nous ne pouvons pas tout avoir. A Saint-Barthélemy, les contraintes communautaires ont à un moment donné été supérieures aux avantages. A Saint-Martin, les fonds communautaires sont encore nécessaires, même si la situation est extravagante, dans la mesure où leur gestion revient à l'Etat. L'autonomie d'une collectivité se mesure à sa capacité à payer.

S'agissant de la question du choix d'une évolution statutaire, la Réunion n'a pas accepté que lui soit reconnue dans la Constitution et dans la loi la possibilité de dire le droit. Néanmoins, elle peut mettre en place des mesures d'adaptation de la loi. La Constitution permet ce service à la carte, comme le disait Jacques Chirac dans son discours de Champ Fleuri, à la Réunion.

De même, si la Martinique et la Guyane ont toutes deux choisi de s'orienter vers une collectivité unique, tout en restant dans l'article 73, il ne s'agit pas du même scénario. Le scénario est complexe en Martinique (avec un conseil exécutif et une assemblée) et plus traditionnel en Guyane (avec une commission permanente). Aujourd'hui, les collectivités territoriales peuvent choisir leur trajectoire.

### **Anthony JAMET, Maire de Tairapu-Est**

Votre intervention a très bien résumé les difficultés rencontrées dans l'exercice de nos compétences, dans nos relations avec l'Etat comme avec le pays. Nous mesurons aussi le retard de certaines collectivités par rapport à d'autres. Aujourd'hui, nous avons du retard à rattraper. Vous avez parlé de compétences législatives et normatives, qui pourraient être conférées aux collectivités territoriales. Est-il possible d'étendre cette possibilité aux autres collectivités, au-delà des trois que vous avez citées ? Nous avons bénéficié d'un statut d'autonomie. Lors des dernières élections sénatoriales, chacun a défendu une ligne politique pour essayer de remédier à nos difficultés. A côté de cela, dans le cadre de regroupements au sein d'intercommunalités, l'Etat nous accorde une dotation que je qualifierais de leurre : il nous aide à lancer le regroupement, mais sans nous dire quelle sera la durée de cette dotation, dont on sait qu'elle prendra fin dans les années à venir.

### **Christian VITALIEN**

Je pourrai répondre à une partie de votre question. Un petit élément de contexte : la Polynésie est une collectivité qui a eu jusqu'alors un statut particulier dans ses rapports avec le pouvoir central. J'ai passé un certain temps au cabinet de deux ministres de l'Outre-mer. Votre ancien Président avait une magistrature d'influence que personne ne conteste. Il allait à l'Elysée présenter ses propositions. Ensuite, il allait voir le ministre concerné et présentait ces mêmes propositions comme des décisions de Jacques Chirac et lui-même.

Plus sérieusement, l'ancien Président polynésien observait toujours attentivement l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie. Il souhaitait pour la Polynésie un statut similaire, voire aller au-delà. Or le contexte calédonien était tel qu'il avait obligé l'Etat à revoir la Constitution et à dédier un article particulier à ce territoire. Le contexte polynésien n'était pas le même, mais votre Président souhaitait une évolution similaire. Nous avons alors élaboré la loi sur le **Pays**, qui n'a en réalité rien à voir avec la solution adoptée pour la Nouvelle-Calédonie : si le **Pays** a l'apparence de la puissance, les moyens financiers n'ont

pas suivi. Le dossier de la Polynésie n'est toutefois pas soldé. Le projet de loi de modernisation du droit de l'Outre-mer comprend d'ailleurs un volet polynésien.

Votre Président a changé et j'ignore à quel niveau se situe aujourd'hui le dialogue. Quoi qu'il en soit, le cabinet du Président de la République comme celui du Ministre de l'Outre-mer sont particulièrement attentifs à l'évolution de la situation et au solde à régler quant à la question des transferts financiers, indépendamment de la loi organique régissant vos statuts. Un nouveau scénario va être mis en place pour la Polynésie, mais dans un contexte de difficultés financières pour l'Etat. Il devrait cependant répondre de manière plus adéquate à la situation. Le dossier est sur la table.

### **André NERON**

Je souhaite évoquer la question des compensations financières. Le gouvernement est devenu beaucoup plus dur. Dans le cadre de la réforme territoriale, il y a de quoi s'inquiéter. Aujourd'hui, pour attribuer une compensation, le gouvernement exige qu'il y ait un véritable transfert. Une décision du Conseil constitutionnel (Val-de-Marne, 2010) laisse comprendre que s'il s'agit simplement d'une évolution des charges, il n'existe aucune obligation de les compenser. Lors de la loi de décentralisation de 1982, on a fait la photographie de la situation des départements, et celle-ci n'a jamais évolué. Le niveau des dotations est resté quasiment le même. Il faut batailler en permanence, alors que la situation a énormément évolué en termes de démographie. Dans le domaine de l'éducation, la Guyane comptait ainsi 8 collèges en 1982, et ils sont 32 aujourd'hui. La question de la compensation financière suscite de véritables inquiétudes. Cette compensation, constitutionnalisée, devrait logiquement accompagner l'évolution de la décentralisation.

### **Christian VITALIEN**

Cette question renvoie à la capacité des institutions à jouer sur la sémantique. Le principe d'une compensation a été inventé en 1982. Dans le cadre de l'exercice d'une compétence, les dépenses étaient compensées. Nous avons oublié l'inventivité du Président de la République de l'époque. La décentralisation était un élément de son programme, mais elle comportait une philosophie à laquelle nous devons être attentifs, consistant pour l'Etat à se défaire de ce qui ne lui profitait pas et qui lui posait problème. Il en est allé de même pour la compétence dans le domaine économique, dévolue aux régions. L'Etat ayant considéré qu'il n'avait jamais exercé cette compétence, il a estimé que les régions devaient trouver elles-mêmes les moyens correspondants, notamment à travers la fiscalité locale.

Toujours dans le principe des transferts de compétences et des compensations, l'un des sujets les plus marquants a été les transferts des locaux des lycées. Lorsque ce transfert a eu lieu, il convenait d'examiner le niveau de dégradation des établissements qui étaient très anciens. La mise à niveau posait des problèmes considérables, à la fois de coût et de choix. L'Etat a compensé par une dotation correspondant aux trois dernières années. La dotation s'est révélée insuffisante, d'autant qu'elle n'a pas été revalorisée.

Depuis la décentralisation, nous vivons une relation de proximité. Les parents d'élèves s'adressent aux présidents de conseils généraux et régionaux pour évoquer les difficultés qui concernent les collèges et les lycées. En Martinique, des professeurs ont interpellé le Président de Région sur le fait que, dans les lycées français, une dotation était prévue pour le chauffage et qu'il faudrait prévoir un dispositif de climatisation pour les salles d'enseignement général des lycées martiniquais. Ceci représente à la fois un investissement et des charges de fonctionnement. D'autres professeurs se sont adressés au Président de la Région pour souligner la nécessité de disposer d'équipements sportifs convenables. Le Président a embauché un ancien champion de course à pied pour en faire son conseiller sur ces questions. La dotation de l'Etat, qui évolue au rythme de l'inflation, ne permet pas de

compenser le coût réel des installations, lié aux contraintes locales, aux exigences du personnel éducatif, etc. Une partie de ce coût est dès lors payée par le contribuable. Si la gestion de proximité est en principe plus intelligente et plus adaptée aux réalités locales, elle est aussi généralement plus coûteuse.

La libre administration, c'est la liberté de décider et l'obligation de payer.

*Applaudissements.*

## Conférence 1 – De la politique de la vieillesse aux politiques d'autonomie



### **Laurent GENDRON, Coordonnateur de la plateforme des Collectivités des Outre-mer, CNFPT**

Certains d'entre vous ont déjà rencontré M. Chapon, puisqu'il a participé à l'atelier relatif au vieillissement. Il prolonge maintenant cette intervention par une conférence relative à l'évolution de politiques de vieillesse vers des politiques d'autonomie.

M. Chapon est expert à la SCET (Services, Conseil, Expertise et Territoires), une filiale de la Caisse des Dépôts partenaire des collectivités pour les questions financières, mais pas uniquement. La SCET représente une ressource pour un certain nombre de politiques publiques, notamment les politiques de vieillissement et d'autonomie.

Enfin, M. Chapon est également le référent national de la démarche internationale « Villes Amies des aînés », conduite sous l'égide de l'OMS. Il ne s'agit pas de villes au sens administratif, mais de villes et communautés. Les territoires ruraux sont donc aussi concernés par le dispositif, qui correspond à un réseau d'échange international, offrant la possibilité d'avoir le support de personnes-ressources pour établir des diagnostics sur les territoires.



### **Pierre-Marie CHAPON, Expert des politiques autonomies SCET (filiale Caisse des Dépôts)**

Je vous propose, à travers cette conférence, d'étudier l'évolution timide d'une approche par la politique de la vieillesse vers la notion d'autonomie, qui est plus ouverte et ne renvoie pas seulement à nos aînés. Le jeune qui quitte le domicile parental pour s'installer prend aussi son autonomie. Au-delà d'un changement sémantique, il s'agit donc effectivement d'un véritable changement de paradigme.

### ***Le vieillissement dans les territoires d'Outre-mer***

La question du vieillissement se pose de manière très différente selon les territoires.

La Polynésie française présente une approche du vieillissement très portée sur des valeurs fondamentales de respect, d'amour, de dignité et de solidarité, avec un rôle prépondérant et central accordé de la famille.

Nous attendons en Polynésie un très fort vieillissement de la population qui commencera d'ici deux ou trois ans, associé à une natalité stagnante. 17 % des Polynésiens auront plus de 60 ans d'ici quelques années contre 10 % en 2009 et le phénomène va s'accélérer pendant les années qui viennent.

Par conséquent, le modèle d'accompagnement des aînés qui a prévalu jusqu'alors devra certes se poursuivre, mais devra répondre à un certain nombre de défis liés à ce vieillissement brusque de la population, en sachant qu'il n'y aura plus forcément assez de jeunes pour s'occuper de leurs parents.

Dans l'atelier sur le vieillissement, plusieurs exemples ont d'ailleurs été évoqués de personnes qui n'ont pas de famille pour s'occuper d'elles et ces situations imposent de déployer des actions. Nous avons vu l'exemple à Papeete de la création d'un centre des personnes âgées, qui permet de mettre en place notamment une épicerie solidaire et un service de portage de repas. De même, la ville d'Arue propose des activités d'information, des activités artisanales et des rencontres pour les personnes âgées.

Nous avons également vu que, dans certaines villes, il n'existe pas forcément de structures en place, ce qui entraîne une réelle difficulté pour obtenir des recensements. Nous ne disposons pas par exemple d'un recensement exact de l'ensemble des établissements d'hébergement collectifs en Polynésie.

En Nouvelle-Calédonie, la transition démographique s'est amorcée à partir du milieu des années 1990. Le vieillissement de la population se présentera moins rapidement qu'en Polynésie, mais il se produira néanmoins d'ici 2025. La Nouvelle-Calédonie doit donc profiter de cette chance de disposer d'un peu plus de temps pour justement anticiper et mettre en place en amont une véritable réflexion sur l'accompagnement des aînés. Comme en Polynésie, le phénomène de vieillissement risque de se produire brutalement.

Saint-Pierre-et-Miquelon, comme d'autres territoires, est confronté à une véritable problématique par rapport au départ de jeunes. Ce phénomène d'émigration économique des jeunes amplifie ainsi le mouvement naturel de vieillissement. Il y a indéniablement des dynamiques à imaginer pour à la fois s'occuper des plus anciens et offrir des opportunités aux plus jeunes.

Plusieurs exemples présentés ce matin dans l'atelier ont témoigné d'une vraie prise en compte de la question du vieillissement, à l'instar des municipalités qui mettent en place des systèmes de déneigement pour les personnes les plus fragiles.

Pour leur part, la Martinique, La Réunion et la Guadeloupe sont d'ores et déjà très confrontées à la question du vieillissement. Enfin, les territoires comme Mayotte ou la Guyane comptent une population assez jeune, ce qui ne doit pas les empêcher d'engager dès aujourd'hui des actions et des réflexions sur le vieillissement.

Cette première partie vise à souligner que, maintenant ou dans quelques années, le vieillissement va toucher vos territoires de plein fouet. Deux méthodes s'offrent à vous pour prendre en compte ou anticiper cette évolution.

### ***L'approche médico-sociale historique***

La première méthode a prévalu en Métropole jusqu'à présent. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, nous nous trouvions dans un modèle de grands hospices accueillant toutes les personnes âgées dans les mêmes pièces. Il a été décidé collectivement à ce moment qu'il n'était plus possible de laisser nos aînés dans des « mouroirs ».

Ainsi une politique médico-sociale a été mise en œuvre avec la création d'un nouveau secteur qui n'existait pas et des législations successives. Elle a notamment pris forme avec la création des établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

C'est un modèle qui a pu montrer des réussites et qui parvient à s'exporter. La Chine par exemple sollicite des opérateurs qui interviennent en France sur ces sujets, et les courbes démographiques montrent que la Chine a beaucoup de travail en la matière.

Ce modèle est fondé principalement sur deux lois : la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, à l'origine et au cœur de cette approche médico-sociale, et la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Il s'agit d'une approche très centrée sur le curatif, qui s'intéresse à l'accompagnement de personnes déjà en perte d'autonomie. La loi de 1975 parlait d'ailleurs de dépendance. Au final, nous n'arrivons pas à appréhender la question du vieillissement dans son ensemble et de manière transversale.

Le contexte d'aujourd'hui doit nous amener à repenser cette approche purement curative, qui apporte une réponse adéquate à un instant T, mais ne permet pas d'anticiper ni de prévenir les difficultés qui se poseront dans l'avenir avec le vieillissement massif de la population. C'est la limite de cette approche.

Nous n'avons par exemple pas assez travaillé sur la prévention de l'obésité chez les plus jeunes, qui permet d'anticiper le vieillissement de demain et de réduire le nombre de personnes dépendantes. De même, nous n'avons pas suffisamment travaillé jusqu'à présent sur la prévention de l'alcoolisme, du tabagisme ou le mode de vie.

Au moment de l'implantation des établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes ou non, la question de la proximité avec les commerces et les services est-elle prise en compte ? En Métropole, un quart de ces établissements ne sont pas desservis par les transports en commun et un tiers se situe à plus de 500 mètres des commerces et services. Leurs résidents sont donc isolés par rapport à leur réseau social et par rapport aux professionnels.

Ceci étant, les établissements s'adressent aux personnes les plus dépendantes, alors que les personnes en forte perte d'autonomie ne représentent que 6 % des plus de 65 ans. Même à 80 ans, seuls 20 % de nos aînés se trouvent en forte perte d'autonomie. Nous constatons en parallèle qu'on devient dépendant beaucoup plus tôt dans une collectivité d'Outre-mer qu'en Métropole, en lien avec les modes de vie. L'écart peut représenter jusqu'à 16 ans.

### **Une nouvelle approche préventive et transversale**

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les collectivités d'Outre-mer ont la chance, pour certaines d'entre elles, de ne pas être encore confrontées pleinement comme en Métropole à la question du vieillissement. Il est néanmoins urgent d'anticiper et de s'inscrire dans cette approche préventive.

Concrètement, il faut, pour y parvenir, décloisonner les sujets et en particulier la question du vieillissement. Jusqu'à présent, elle est généralement renvoyée à l'adjoint au maire en charge des personnes âgées et au CCAS et, de surcroît, à une image réductrice de leur travail : « Il fait le goûter dans les maisons de retraite » ou « il fait la galette des Rois ».

Le dialogue doit permettre de mettre en évidence que tous les élus sont concernés par la question du vieillissement. La question de l'habitat est ainsi essentielle dans l'optique de concevoir des logements adaptés aux personnes âgées. L'enjeu de la localisation des établissements d'accueil, évoqué précédemment, montre par exemple la nécessité de convoquer les compétences d'urbanisme ou gestion des transports publics. De même, la politique d'accès à la culture doit permettre de limiter l'isolement des personnes âgées et de lutter ainsi contre la dépendance.



Pour prendre encore un autre exemple, le domaine de la petite enfance ne semble pas concerné par le vieillissement *a priori*. Pourtant, la mise en place d'un accompagnement à travers la valorisation d'actions en faveur du sport, la lutte contre la malbouffe et la promotion de modes de vie sains dès le plus jeune âge conduira à terme à des personnes âgées qui vivront en meilleure santé et représenteront un coût de prise en charge moindre pour la société.

De mon point de vue, cette approche fondée sur la transversalité et les échanges entre les différents acteurs constituent la clé de la réussite. En France, un mouvement assez récent commence timidement à voir le jour en ce sens dans le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. En effet, ce texte exprime par exemple la volonté de réaliser des logements adaptés en termes de conception et d'équipements, en facilitant par exemple l'installation de douches à l'italienne.

A cet égard, deux chiffres sont très révélateurs : les accidents de la vie courante à domicile, et en particulier les chutes, sont à l'origine d'environ 9 000 décès par an, soit trois fois plus que les accidents de la route, et d'environ 100 000 hospitalisés, dont un tiers ne peut pas retourner à domicile et se retrouve en établissement d'hébergement médicalisé.

La conception de logements adaptés en prévention permet de réduire ces chiffres, ainsi que les besoins en constructions d'EHPAD par exemple. Comme nous l'avons souligné précédemment, ces questions doivent aussi être prises en compte dans le PLU (plan local d'urbanisme), afin que ces logements adaptés soient proches de services et de transports.

Le projet de loi sur le vieillissement contient une véritable volonté de créer cette transversalité et d'intégrer le médico-social dans une politique globale.

Il convient toutefois de tenir compte des particularités liées aux territoires d'Outre-mer. A Mayotte, les parents donnent leur maison à leur fille lorsqu'elle se marie et vont en reconstruire une autre. Dès lors, comment structurer et apporter une réponse en termes d'urbanisme sur ce cas concret, qui n'est qu'un exemple parmi d'autres ?

A l'évidence, il ne sera pas forcément possible de dupliquer à l'identique ce qui se met en place en Métropole, mais deux éléments fondamentaux restent valables. Il faut d'une part apprendre à travailler davantage en transversalité, ce qui constitue une difficulté dans toutes les collectivités, et d'autre part travailler dans la prospective. Nous avons tous peur du vieillissement et de la perte d'autonomie, et nous avons donc du mal à nous projeter et à engager une véritable prospective sur ces sujets. Nous devons pourtant surmonter les tabous qui subsistent et nous poser collectivement ces questions qui s'imposent de toute façon.

### **Laurent GENDRON**

Je propose de recueillir les questions, réactions ou témoignages de la salle.

### **Pierre-Marie CHAPON**

Vous avez certainement des témoignages à apporter, pour rappeler les réalités du terrain. Le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement est une avancée positive pour une prise de conscience, mais le texte ne prend certainement pas assez en compte les spécificités régionales. Ses grandes lignes semblent peut-être plus adaptées à la Métropole.

### **De la salle, Adjoint au maire de Paea, Polynésie française**

En Polynésie, l'exercice des compétences relatives à l'accompagnement des personnes âgées incombe en grande partie au pays, à l'instar des prérogatives sur la santé, le social, l'aménagement du territoire ou l'urbanisme. Par conséquent, il est essentiel pour nous de tenir compte de ce partage des compétences, même dans la mise en place d'une politique strictement communale à destination des personnes âgées.

Par ailleurs, il faut tenir compte d'une autre spécificité en Polynésie liée au fait que les personnes âgées s'occupent souvent des petits-enfants. Par conséquent, les activités ou les



programmes qui seraient proposés à ces personnes âgées doivent nécessairement prendre en compte la présence d'enfants.

### **Corinne GAZAR, Directrice générale adjointe des services, Ville de Saint-Joseph, La Réunion**

La politique en matière de personnes âgées est une compétence qui relève du conseil départemental, qui vient de se mettre en place. Pour l'instant, nous sommes donc dans une période d'observation sur ce point.

Sur ma commune de Saint-Joseph, le maire mène actuellement un troisième mandat et poursuit une politique qui se construit dans la durée. La ville compte 37 000 habitants, dont 12 % ont plus de 60 ans, et un seul établissement médico-social, à savoir un EHPAD de 80 places.

Comme en Polynésie par exemple, la solidarité familiale est très importante et nous devons construire une politique qui prend en compte la famille des personnes âgées, en sachant que 2 % d'entre elles seulement sont placées en établissement. C'est pourquoi La Réunion développe depuis plusieurs années une politique en faveur des aidants familiaux, c'est-à-dire des proches qui s'occupent de leurs parents et sont reconnus comme tels.

Concernant la transversalité, nous avons mis en place sur la commune, depuis une dizaine d'années, des rencontres gérontologiques mensuelles. Elles regroupent l'ensemble des partenaires institutionnels, comme les bailleurs sociaux, dans l'objectif de mieux nous connaître et nous reconnaître.

Enfin, en matière d'habitat, le manque de succès de l'EHPAD a conduit le maire à construire sur la commune des résidences pour les personnes âgées, qui ne sont pas des logements foyers. Une réflexion est également en cours avec un établissement hospitalier sur la conception de nouvelles modalités d'accueil.

Nous nous inscrivons donc bien dans l'optique d'une politique transversale sur l'accompagnement des personnes âgées, qui doit inventer de nouveaux modèles adaptés à la culture de La Réunion. Il n'est effectivement pas possible que nous nous calquions sur ce qui se fait en Métropole, comme vous l'avez souligné à juste titre.

### **Pierre-Marie CHAPON**

Vous avez évoqué en avant-propos le rôle du Département, qui est effectivement un acteur prépondérant sur la question du vieillissement avec l'ARS (agence régionale de santé). Ils ne sont cependant pas les deux seuls acteurs et leur réponse est uniquement médico-sociale et sanitaire.

De ce fait, les collectivités ont effectivement un rôle extrêmement important à assumer dans la prise en compte du vieillissement avec d'autres acteurs comme les bailleurs sociaux ou les EPL, car elles bénéficient d'une connaissance fine des besoins de leur population. Ainsi, elles sont fondées pour pouvoir inventer de nouvelles approches adaptées à leur territoire, entre le maintien à domicile et l'établissement médicalisé.

Je signale pour information que Saint-Pierre, commune voisine de Saint-Joseph, fait partie du réseau des Villes Amies des aînés, de même que la ville de Schœlcher en Martinique. Nous espérons que d'autres collectivités de tous les territoires d'Outre-mer nous rejoindront bientôt.



### **Régine RAMASSAMY, Directrice du CCAS, Ville du Gosier, Guadeloupe**

Je souhaite mettre en avant la problématique des revenus des personnes âgées, qui est une question très prégnante dans notre département, mais qui est certainement commune à nos territoires.

Nous avons fait le constat d'une inadéquation parfois des politiques métropolitaines en Outre-mer et nous avons utilisé un ratio métropolitain sur la couverture nécessaire en établissements. Aujourd'hui, des EHPAD ont été ouverts pour rattraper ce retard de couverture, mais ils sont vides parce que l'hébergement coûte trop cher. Un EHPAD coûte 4 000 euros par mois en moyenne en Guadeloupe. Compte tenu du niveau de revenu des personnes âgées en Guadeloupe, la participation du département est appelée quasiment à chaque fois.

Il est intéressant pour notre département de voir se développer les acteurs et les entreprises de services à la personne, mais les revenus des personnes âgées ne leur permettent pas d'y accéder. De même, des outils extrêmement intéressants voient notamment le jour dans le domaine du numérique, mais il faut permettre aux personnes âgées d'en bénéficier.

Le secours financier de notre CCAS est particulièrement sollicité dans ce domaine et nous développons plusieurs idées, à l'image d'un service de portage de repas. Toutefois, il ne faut pas oublier que la question des revenus reste centrale et ce constat sur la Guadeloupe peut vraisemblablement être étendu à l'ensemble de l'Outre-mer.

### **Pierre-Marie CHAPON**

Merci pour ce témoignage important. Il existe un paradoxe apparent dans le fait que nous identifions des besoins d'un côté et des populations jeunes qui cherchent un travail de l'autre. L'offre et la demande sont donc présentes et peuvent permettre aux jeunes de rester sur le territoire, mais nous n'arrivons pas à résoudre cette équation à cause de la problématique des coûts et des bas revenus effectivement.

En parallèle, les territoires d'Outre-mer ont peut-être moins besoin d'établissements en raison de la culture particulière de la solidarité qui peut exister, mais ces établissements sont néanmoins nécessaires.

### **Régine RAMASSAMY**

La solidarité avec les aînés en Guadeloupe a malheureusement évolué. Ce n'est plus qu'un mythe aujourd'hui.

### **Pierre-Marie CHAPON**

C'est pourquoi il est nécessaire de s'inscrire dans la prospective, pour prendre en compte l'évolution des modes de vie vers plus d'individualisme. En tout cas, il est vrai que la question du revenu des personnes âgées est un véritable enjeu de société, que votre témoignage illustre très bien.

### **José GAYDU, Directeur général adjoint chargé de la solidarité et de la cohésion sociale, Conseil Général de la Martinique**

Je souhaite revenir sur la loi d'adaptation de la société au vieillissement, qui contient pour moi une réelle incohérence sur deux points par rapport à la situation que connaissent les départements d'Outre-mer.

D'abord, le dispositif de volontariat civique sénior concernerait directement les DOM, mais la loi exclut les DOM. C'est incompréhensible.

Ensuite, les DOM sont également mis à l'écart dans cette loi des dispositions relatives aux nouvelles résidences. En Martinique, deux foyers logements seront exclus du dispositif de financement par la CNSA. Il faudrait que les énarques en charge de la rédaction des textes législatifs sortent de temps en temps au contact de la réalité.

Par ailleurs, pour faire écho à l'intervention précédente, l'équilibre économique des EHPAD ne peut pas être le même en Outre-mer par rapport aux problèmes de revenus, mais aussi par rapport à la problématique de l'APA. Nous attendions dans la loi sur le vieillissement une possibilité de mutualiser l'APA, qui représente des sommes considérables, pour financer des logements à destination des personnes âgées ou en situation de handicap.

De possibles réponses pourraient se trouver dans la loi sur le vieillissement, qui n'est pas encore définitivement votée. Nous comptons donc sur vous pour faire passer certains messages.

### **Pierre-Marie CHAPON**

J'en prends note. Il est vrai que je n'arrive pas à concevoir les incohérences contenues dans la loi, que vous avez bien soulignées. Concernant l'APA, il existe des exemples de personnes âgées qui souhaitent se mettre en coopérative pour réduire leurs dépenses, qui sont néanmoins bloquées par rapport à cette impossibilité de mutualiser l'APA. Les responsables politiques font preuve d'une incompréhension et d'une forme d'autisme face à ce type d'habitat, qui est pourtant source d'économies et de mieux-vivre.

Nous ferons passer le message, car il est nécessaire d'avancer sur ces sujets avec des moyens adéquats. Pour reprendre l'exemple des Villes Amies des aînés, il s'agit d'un programme de prévention, qui permet de travailler en transversalité et de lutter contre l'âgisme, troisième cause de discrimination en France. Au Québec, les collectivités territoriales disposent de 8 millions de dollars pour développer ces sujets, tandis que le réseau français perçoit 10 000 euros du Gouvernement.

### **De la salle, Service social, Département de Mayotte.**

A Mayotte, la tradition culturelle et religieuse implique que les personnes en vieillissement sont prises en charge dans la famille. Le fait qu'une personne extérieure ou une institution s'en occupe constitue presque une honte. Il est donc effectivement important de développer des dispositifs à l'attention des aidants familiaux.

### **Pierre-Marie CHAPON**

L'aidant familial est vraiment un acteur clé de manière générale, mais c'est encore plus vrai dans les territoires où la famille a encore cette force. En donnant des moyens à la famille d'intervenir, nous pouvons en outre réaliser des économies sur d'autres types de structures.

### **De la salle, Adjointe au maire de la ville de Paea, Polynésie Française**

Il faut casser le mythe de la solidarité familiale en Polynésie. Elle a existé, mais elle disparaît peu à peu. Les enfants travaillent et la nécessité de s'occuper de leurs parents devient une charge pour eux. Nous assistons ainsi à une multiplication de foyers d'accueil pour personnes âgées relevant d'initiatives privées.

### **Pierre-Marie CHAPON**

Il s'agit notamment d'initiatives venant de structures religieuses.

### **La même intervenante**

Tout à fait. Les tarifs sont exorbitants et varient de 1 200 euros à 1 800 euros par mois, pour un service de moindre qualité. Leurs conditions d'accueil et de prestation en font, de mon point de vue, des « mouirois ».

Il convient aussi de tenir compte du triste phénomène du pillage systématique des revenus des personnes âgées par leurs enfants. Suite à la crise économique amorcée depuis 2008, beaucoup de familles ont perdu leur emploi et le revenu de la personne âgée peut devenir le revenu substantiel d'un foyer. Le seul moment où les enfants se souviennent et s'occupent de leurs aînés, c'est pour les accompagner jusqu'à la banque.

Pour ma part, je suis de plus en plus inquiète par rapport à nos conditions de vieillissement.

### **De la salle, Directrice du CCAS, Ville de Pointe-à-Pitre, Guadeloupe**

La ville de Pointe-à-Pitre mène une politique volontariste sur l'accompagnement des personnes âgées depuis 40 ans. Elle compte deux foyers logements et propose un service d'accompagnement des personnes âgées à domicile, un service de portage de repas et des ateliers culturels. Durant la Semaine Bleue de 2013, la Présidente du Conseil général a ainsi affirmé que les personnes âgées de Pointe-à-Pitre étaient moins en perte d'autonomie que d'autres sur le territoire.

Néanmoins, comme le témoignage précédent l'a bien souligné, un problème financier se pose. C'est pourquoi nous prévoyons des activités gratuites pour les personnes âgées à travers la « carte épices ». Comme vous l'avez souligné, il faut qu'une volonté politique s'affirme en faveur de la prévention et qu'elle soit dotée de moyens adéquats.

### **Pierre-Marie CHAPON**

Ce témoignage illustre parfaitement l'importance d'anticiper, de mieux prévenir et de mieux se projeter par rapport au vieillissement sans en avoir peur. Au contraire, le vieillissement peut représenter une chance sur certains aspects et devrait constituer une chance pour l'emploi avec le développement de la « Silver économie ».

Il existe des besoins et des demandes, mais l'équation est difficile à résoudre et devient encore plus compliquée quand le législateur s'en mêle, comme l'a mis en évidence l'intervention de M. Gaydu.

Il nous appartient de trouver des solutions en nous appuyant sur notre intelligence collective et en innovant sur l'habitat, l'urbanisme ou l'accompagnement des aidants



familiaux. C'est en partageant nos expériences et nos idées comme aujourd'hui que nous avancerons pas à pas sur cette question du vieillissement.

### Laurent GENDRON

Merci pour cette présentation et pour vos contributions.



## Conférence 2 – Solidarité famille-enfance, quelles évolutions et quels nouveaux enjeux pour les collectivités ?

### Marie-Christine ROUSSEAU, Responsable de la Mission des Collectivités des Outre-mer, CNFPT

La dernière conférence de cette journée porte sur les évolutions de la solidarité famille-enfance, qui a déjà fait l'objet d'un atelier auquel M. Moisset a participé.

### Pierre MOISSET, Sociologue, CNFPT

Je vais proposer un cadre de réflexion métropolitain marqué par la présence durable de l'Etat-providence dans les territoires et vous vous trouvez dans des contextes où le mode de vie ou l'habitat par exemple ne correspondent que partiellement à cette présentation. Néanmoins, vous y trouverez un canevas, quelques outils et quelques résonances par rapport à vos situations.

Au-delà de cette différence de contexte que je viens de souligner, mon fil rouge porte sur la nécessité de faire émerger des territoires experts. Les différentes collectivités territoriales doivent en effet avoir une vision de plus en plus experte de leur population, de leurs logiques de vie et de leur développement. Or les collectivités se trouvent justement à la croisée de trois grandes évolutions qui les interpellent.

D'abord, les parcours de vie des personnes, qui étaient auparavant plus uniformes et plus stables tant du point de vue familial que professionnel, se sont fragmentés et complexifiés.

Ensuite, les modes de vie évoluent aussi, avec une importance accrue de la notion de bien-être des habitants sur un territoire par rapport à son attractivité professionnelle. Déjà aujourd'hui, les migrations en France métropolitaine sont autant déterminées par des questions de bien-être que par des raisons économiques.

Enfin, nous observons une évolution des politiques publiques qui recouvre deux grands éléments : un changement de paradigme de la notion de dépense sociale vers la notion d'investissement social, qui se produit plutôt à l'échelle des politiques européennes et permet de penser autrement les sommes allouées aux différentes missions, et l'avènement du « *Second Welfare* », c'est-à-dire la recomposition des politiques de l'Etat-providence à l'échelon local.

Nous aborderons pour finir l'enjeu de la taille critique que les territoires doivent viser pour se mettre en capacité de devenir des territoires experts.

### ***L'évolution des parcours de vie***

Nous constatons un fractionnement de l'ensemble des parcours professionnels, familiaux, personnels, d'insertion sociale et professionnelle.

Cette courbe par exemple montre une hausse continue du taux de divortialité au cours des 40 dernières années en France, illustrant ainsi le fait que le parcours familial devient plus accidenté. Certains territoires d'Outre-mer présentaient déjà des taux de séparation historiquement élevés, qui se maintiennent.

La conséquence de cette évolution est l'augmentation du nombre de familles monoparentales, même s'il peut s'agir d'un phénomène déjà bien installé historiquement, notamment dans la zone caribéenne comme l'explique l'excellent travail d'Yves Charbit sur « Famille et nuptialité dans la Caraïbe ».

Ainsi, nous observons un changement de contexte de vie des enfants. Dans une famille recomposée, 36 % des enfants vivent avec leurs deux parents, 50 % vivent uniquement avec leur mère et 14 % avec leur père.

Si nous nous intéressons plus précisément à l'Outre-mer, ce graphique concerne l'histoire familiale durant l'enfance des enfants de moins de 10 ans : Il montre que la monoparentalité initiale et continue est la plus installée en Martinique, Guadeloupe, la Guyane et La Réunion. Même s'il s'agit pour certains territoires d'un phénomène déjà bien installé, il est happé dans un mouvement d'ensemble qui va le reconfigurer. Les grandes logiques restent identiques, notamment le rééquilibrage des rapports hommes femmes, bien que les territoires et leurs histoires soient différents.

Nous assistons ainsi à une réduction de la taille des ménages et, par conséquent, à une demande maintenue, voire accrue en logements. Dans ce contexte, la prise en compte des besoins d'accueil des familles monoparentales, qui sont majoritairement des femmes seules, constituent un enjeu prioritaire dans une perspective de soutien à la parentalité, de retour à l'emploi, de lutte contre la pauvreté des enfants.

En parallèle, les parcours professionnels sont également plus instables. Les actifs sont plus diplômés que les générations antérieures, l'économie s'est tertiarisée et l'organisation

du travail est plus contraignante. De plus, une tension naît du fait de l'augmentation du niveau de diplômés et de leur aspiration à la reconnaissance de leurs compétences.



Ce graphique montre que le nombre moyen d'emplois occupés était de 2,7 pour la génération née avant 1940, contre 4,1 pour la génération née dans les années 1960. De même, cet autre graphique datant de 2006 illustre l'expérience de chômage déclarée au cours du parcours professionnel selon la génération. L'expérience de non-chômage, même si elle reste majoritaire, est beaucoup moins écrasante : elle concernait environ 80 % des représentants de la génération 1940 et 50 % à partir des années 1970.

Enfin, nous sommes confrontés à une articulation plus délicate entre la sphère personnelle et professionnelle. La principale évolution pour les familles concerne l'évolution des temps de travail des parents, avec l'augmentation d'horaires décalés et irréguliers. Ainsi, 46 % des enfants de moins de 7,5 ans ont au moins un parent qui travaille en horaires décalés de façon habituelle et 68 % ont un parent qui travaille en horaires irréguliers. Au total, 80 % des enfants de moins de 7,5 ans vivent dans un ménage concerné par au moins l'une de ces deux formes de contraintes horaires.

### ***L'évolution des modes de vie***

Nous avons évolué d'une société basée sur l'emploi et la famille vers une société « plurimodale », où l'individu s'exprime de plus en plus notamment par l'accès aux loisirs et d'autres activités. Il attend donc du territoire d'autres formes d'aménités que l'aspect économique et l'appui à la famille.

Cette évolution se traduit d'abord par la montée du temps libre ou libéré. L'espérance de vie moyenne a augmenté de 200 000 heures entre le 19<sup>ème</sup> siècle et le 21<sup>ème</sup> siècle. En parallèle, le travail occupait 70 % du temps de vie éveillé et 40 % du temps de vie total. Aujourd'hui, il n'occupe plus que 9 % de notre temps de vie et 16 % de notre vie éveillé. Ces statistiques très caricaturales visent néanmoins à souligner que ce qui était massif et écrasant dans nos vies devient de plus en plus marginal en termes quantitatifs, mais pas forcément en termes de sens.

Ainsi, le temps libre et le bien-être deviennent déterminants. Jusqu'à présent, la logique qui prévalait consistait à développer l'économie pour développer un territoire. Or, comme le souligne Jean Viard, « nos modes de vie, nos attentes individuelles, nos rêves privés sont devenus de grands transformateurs sociaux et territoriaux. Hier, c'était d'abord l'emploi, le métier, qui déterminait les lieux et les lieux. Aujourd'hui, la société a deux maîtres : le travail bien sûr, mais aussi à part quasi égale, le temps de non-travail. »

Le territoire ne peut pas proposer uniquement des perspectives économiques ou professionnelles, mais doit aussi offrir d'autres horizons. Dans les territoires en situation de post modernité, où l'industrialisation est dépassée, nous observons d'ailleurs une cohabitation de l'ancien modèle, avec notamment des migrants qui viennent pour trouver du travail, et des habitants qui sont déjà passés à l'autre modèle. Le côtoiement de ces deux populations peut donc compliquer la donne sur certains territoires.

Néanmoins, malgré ce que nous avons pu souligner auparavant, l'importance de la famille se maintient, voire progresse depuis la crise économique de 2008. Pouvoir bien « faire famille » est important et cette aspiration sollicite les territoires en termes de socialisation de la parentalité et les interpelle à nouveau de manière qualitative.

Selon un sondage de 2012, 54 % des répondants considèrent qu'il faut d'abord réussir sa vie familiale pour être heureux, devant sa vie amoureuse (24 %) et sa vie intérieure (10 %). Même parmi les 16-24 ans, ils sont 34 % à placer la réussite de la vie familiale en tête, devant leur vie amoureuse (28 %). La famille s'affirme donc comme un lieu crucial où nous allons chercher notre bonheur, mais pas forcément où nous allons le trouver compte tenu des nouvelles logiques de la famille.

Enfin, les relations sociales ont gagné en importance. Le graphique présenté montre l'évolution de différentes notions (famille, travail, amis, loisirs, religion, politique) sur trois périodes : 1990-1993, 1999-2001 et 2008-2010. La famille reste la valeur la plus importante, le travail vient ensuite, mais subit un infléchissement après 2001, et la courbe correspondant aux amis et aux relations arrive en troisième position et progresse.

Il convient de souligner que les difficultés à concilier la vie professionnelle et la vie familiale ont l'impact le plus significatif sur la baisse de la satisfaction dans la vie en général. Aussi, l'accueil de la petite enfance est devenu un enjeu majeur de développement pour les territoires et un moyen d'attirer ou de conserver les jeunes ménages sur le territoire.

### ***L'évolution des politiques publiques***

Sur ce point, je m'appuie sur le rapport CESE de Bruno Palier de 2014, qui donne une définition assez claire de l'investissement social. D'emblée, il est clair que les responsables politiques se défont dans le contexte actuel de l'investissement social, qui nécessite de dépenser aujourd'hui 1 ou 1,5 point de PIB pour des résultats à moyen ou long terme.

L'investissement social invite à préparer pour avoir moins à préparer. Cette idée fait écho à la conférence de M. Chapon, qui évoquait l'importance d'une politique de prévention et d'accompagnement en amont auprès des enfants, pour réduire les dépenses liées au vieillissement et à la dépendance à terme.

Il s'agit de prévenir, soutenir, et équiper les individus, ce qui suppose d'investir de façon précoce et continue dans leur éducation, leur formation et leur santé. Dans ce cadre, l'accueil de la petite enfance et le périscolaire apparaissent immédiatement comme des politiques cruciales d'investissement social sur un territoire. L'investissement social consiste donc à renforcer certaines politiques sociales et à développer des services accessibles et de qualité : accueil de la petite enfance, éducation, formation, politiques d'aide aux jeunes, politiques actives du marché du travail, etc.

La politique d'investissement sociale consiste à repenser tout ce qui était considéré comme des dépenses pour accompagner des personnes dépendantes ou en perte d'autonomie. En d'autres termes, il s'agit d'un investissement sur des êtres humains et des parcours, qui en retour vont générer de l'économie et du bien-être sur un territoire. Encore



une fois, les responsables politiques au niveau central et national ne sont cependant pas enthousiasmés par ce concept.

Pour prendre l'exemple de l'investissement social dans la petite enfance, nous constatons que les destins scolaires se déterminent au cours des trois premières années et qu'il faut donc agir en amont. L'école ne combat pas suffisamment les inégalités scolaires, et c'est en particulier vrai pour le système français, dont le classement se dégrade dans l'enquête PISA.

A cet égard, l'investissement social dans la petite enfance présente un bénéfice à terme en créant d'autres parcours dans la société, mais aussi dans l'immédiat en favorisant le retour ou le maintien à l'emploi des femmes et en créant des emplois pour l'accueil de la petite enfance.

Nous assistons ainsi, à l'échelle européenne, à l'émergence ou à la réémergence des systèmes locaux de protection sociale. En effet, le niveau central prend du recul et positionne de plus en plus l'échelon local comme l'échelon pertinent pour lire et répondre aux besoins des territoires.

L'émergence des systèmes locaux de protection sociale provient de deux phénomènes. Elle est d'abord liée à la nécessité de trouver des réponses efficaces et des prises en charge plus fragmentées et hétérogènes, par rapport aux constats précédents sur l'évolution des modes et des parcours de vie. Ensuite, elle renvoie à l'exigence de faire face aux difficultés financières dont souffrent les Etats nationaux. Ainsi, l'Etat transfère aux collectivités la responsabilité d'investir localement.

C'est une habitude en France, que vous connaissez bien, de transmettre des missions à l'échelon local, mais pas forcément les fonds qui doivent les accompagner. Nous en avons eu l'illustration en 2007 avec le transfert de la mission de protection de l'enfance. Les acteurs locaux essaient néanmoins d'assurer la mission qui leur est confiée, même s'ils ne disposent pas des fonds adéquats.

C'est dans ce contexte qu'émerge une protection sociale locale, qui permet de mieux appréhender des besoins sociaux hétérogènes et moins standardisés et de coordonner des acteurs publics, privés et privés non lucratifs. Il peut s'agir par exemple de se coordonner avec les entreprises présentes sur le territoire pour que leurs horaires de fonctionnement génèrent moins de contraintes pour leurs parents, ou des contraintes auxquelles la collectivité peut répondre à moindres frais.

Les systèmes locaux de protection sociale sont toutefois pris dans cette tension entre une restriction des budgets face à la crise, des besoins sociaux nouveaux et changeants, une tendance contradictoire à la recentralisation de certaines décisions et la problématique de l'égalité entre les territoires.

### ***L'enjeu de la taille des territoires***

Les territoires doivent en outre trouver la bonne échelle d'intervention entre la commune, l'intercommunalité ou le pays au sens polynésien ou métropolitain, pour trouver les moyens de financer ces interventions sociales et d'intégrer de nouvelles compétences expertes.

Dans une étude datant de 2003, Alberta Andreotti et Enzo Mingione soulignent que « mettre en synergie les politiques sociales locales et l'intervention privée impose aux administrations locales d'acquérir des compétences et un savoir-faire leur permettant de favoriser la coordination et de contrôler des nouvelles formes d'offre de protection sociale. Le

développement de ces compétences et de ce savoir-faire a lui aussi un coût économique auquel les collectivités locales doivent être capables de faire face. »

Concrètement, l'embauche d'un juriste, d'un géographe, d'un anthropologue ou d'un sociologue, qui permettent une lecture plus fine du territoire, représente un coût. Il est donc nécessaire de procéder à des mutualisations ou, *a minima*, de situer l'action sur une échelle de territoire suffisamment ample.

La CNAF avait mené un sondage auprès des communes sur la question de l'accueil de la petite enfance. Il apparaît que les communes les plus petites répondaient le plus fréquemment qu'elles ne savaient pas exactement combien d'enfants comptait leur territoire aujourd'hui ou dans les années à venir, tout en estimant que les besoins en accueil étaient satisfaits. En dessous d'une certaine taille, la collectivité peut être victime d'une impression de familiarité et mal évaluer les besoins de sa population.

A l'inverse, les communes de plus de 10 000 habitants connaissaient le nombre actuel et à venir d'enfants et travaillaient sur l'accueil en urgence et l'accueil occasionnel, parce qu'elles avaient une visibilité sur les besoins « discrets » ou « non lus » grâce aux expertises qu'elles parvenaient à internaliser.

### **Conclusion**

La réforme des rythmes scolaires constitue une opportunité exigeante qui illustre bien le contexte français. Depuis la III<sup>ème</sup> République, l'école est une institution résistante et rigide parce qu'elle est liée au cadre national et à l'Etat républicain. Or la réforme des rythmes scolaires fait entrer des « intrus » dans l'école à travers les animateurs périscolaires.

Les acteurs nationaux résistent à cette réforme, mais c'est aussi l'opportunité pour les territoires d'affirmer une action auprès des élèves et des familles et de développer une action éducative au-delà des 3 ans ou des 6 ans de l'enfant. En effet les activités périscolaires vont incarner des volontés politiques par rapport à l'évolution d'une collectivité. Nous pourrions ainsi aboutir, comme en Belgique, à la construction de curriculums intégrés de 0 à 12 ans par territoire. Evidemment, cette perspective soulève en même temps un risque d'inégalité entre les territoires.

L'attractivité d'un territoire peut donc aussi se jouer sur le projet éducatif. Or les projets éducatifs se ressemblent en général et reposent sur la citoyenneté, la participation, les loisirs et la santé. Cependant, il est possible de se saisir d'autres notions qui émergent comme l'estime de soi, la circulation des enfants entre l'espace public et privé, les collectifs d'enfants comme espaces de vie ou les lieux de transmission de valeurs. Il faut penser l'enfant sur le territoire, en prévoyant par exemple des trottoirs assez large pour deux poussettes, et penser aussi les parents sur les territoires. A Paris, le seul lieu de change disponible dans l'espace commercial public se trouve chez Ikea, et les parents le savent.

Je vous invite à vous saisir aussi de ces notions alternatives, car je pense qu'elles correspondent à des logiques de vie face auxquelles nos catégories classiques nous mettent un peu en défaut. L'école française est notamment destructrice de l'estime de soi des enfants. Les territoires ont en tout cas une place à prendre dans cette nouvelle donne, mais une place sous tension face aux manques de moyens.

*(Applaudissements)*

**Marie-Christine ROUSSEAU**

Nous vous remercions pour cet exposé.



# Les rencontres des collectivités des Outre-mer

Nancy – 1<sup>er</sup> - 5 juin 2015

