

Le Sénat propose des institutions sur-mesure aux « pays d’Outre-mer »

ÉCRIT PAR LA RÉDACTION

25 septembre 2020



La délégation aux Outre-mer du Sénat propose des pistes d'évolution vers des « pays français d’Outre-mer » diversifiés. Sa contribution à la révision de la Constitution souhaitée par le gouvernement.

C’est un peu le « testament institutionnel » de Michel Magras. Sénateur (Les Républicains, LR) de Saint-Barthélemy depuis 2008, le président de la délégation aux Outre-mer du Sénat depuis six ans ne se représentait pas aux élections sénatoriales de ce 27 septembre. Mais son rapport mérite attention : ce fervent partisan de la différenciation comme moyen et levier de l’essor des territoires a conduit le changement de statut de Saint-Barthélemy depuis 2003. Ses idées auraient, dit-on, inspiré la campagne ultramarine du candidat Macron en 2017. Et ce texte sort au moment où le serpent de mer de la révision institutionnelle voulue par le président de la République, ressurgit. Discrètement mis en ligne sur le site du Sénat ce 22 septembre, ce rapport intitulé Différenciation territoriale Outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ? est issu du groupe de travail sur la décentralisation lancé en janvier 2020 par Gérard Larcher, président du Sénat, prolongé en juillet dernier. Nourri des notes de juristes et des auditions des élus des territoires ultramarins – dont Ary Chalus et Josette Borel-Lincertin, présidents de Région et du Département pour la Guadeloupe – il contient huit propositions (voir encadré ci-dessous).

Leur objectif ? Tirer les leçons de plus de 70 ans de départementalisation.

La loi de départementalisation a été votée le 15 mars 1946, mettant fin à la notion d'empire colonial en vigueur depuis 1635. En substance, la départementalisation a été « *protectrice* mais n'a pas *favorisé l'épanouissement des territoires* », explique Michel Magras. L'État s'efforce d'adapter ses politiques, mais parfois ne fait rien, ou mal. En partie du fait de « freins institutionnels ». Dont la distinction entre les articles 73 et 74 de la Constitution, qui crispe les positions et fige les situations.

Le rapport suggère donc de mettre fin à la logique binaire qui sépare d'un côté « le paradis de l'article 73 » et de l'autre « l'enfer de l'article 74 », en réunissant les deux régimes législatifs. À la place, Michel Magras présente quatre options. Dont la première figure déjà à l'article 6 de la proposition de loi constitutionnelle déposée ce 11 septembre 2020 par le président de la commission des lois Philippe Bas. Elle fusionne les deux articles 73 et 74. Un nouvel article 73 listerait les compétences régaliennes de l'État (nationalité, libertés, justice, politique étrangère, défense, sécurité, monnaie, crédit...). Et un nouvel article 74 confierait à des lois organiques le soin de définir le statut de chaque territoire. Chaque loi organique « attribuerait les compétences demandées par la collectivité. Les transferts de blocs de compétences nouveaux ne pourraient être opérés sans une consultation de la population », rappelle Michel Magras. Résultat, tous les territoires étant concernés par les deux articles, les débats porteraient plus sur les compétences à transférer. Proposées par les juristes Didier Maus et Stéphane Diémert, trois autres options poussent plus loin le principe de subsidiarité, ou envisagent des statuts-cadres, annexés à la Constitution. Reste une question : comment engager cette réforme ? Plutôt favorable, comme sa collègue Victoire Jasmin (PS), à ce projet Magras, le sénateur Victorin Lurel (PS) suggère, pour donner une légitimité accrue à une demande de révision institutionnelle, qu'un congrès élargi réunisse, en plus des conseillers régionaux et départementaux, les conseillers municipaux des 36 communes de Guadeloupe. Mais cette réforme verra-t-elle le jour ? Selon nos informations, la commission des lois et le président du Sénat veulent inscrire rapidement leurs trois lois à l'ordre du jour. En revanche, la volonté – et la capacité – de l'exécutif à changer les institutions d'ici la fin du quinquennat n'est pas assurée. Pour le volet Outre-mer, reste encore,

voire surtout, à avancer sur les moyens financiers à mettre en face des compétences à transférer. Seuls des arguments étayés permettraient aux élus locaux de convaincre les populations réticentes, de leur octroyer davantage de confiance et de pouvoir.

| Les propositions Magras

- Instaurer une loi annuelle d'actualisation du droit Outre-mer pour simplifier les normes et les adapter aux contraintes.
- Mettre en commun les compétences juridiques des collectivités ultramarines pour faciliter l'adoption d'habilitations législatives à adapter des normes ou fixer des règles. Envisager leur adoption en commission ou par approbation implicite.
- Transmettre les propositions de modifier la loi ou le règlement émises par les territoires au Premier ministre et aux présidents de Chambres.
- Réunir les articles 73 et 74 de la Constitution et permettre aux territoires ultramarins qui le souhaitent de définir des statuts sur mesure.
- Créer la catégorie « pays d'Outre-mer » dans la Constitution pour y regrouper l'ensemble des collectivités sous un même nom.
- Créer un enseignement universitaire d'excellence sur les Outre-mer afin de développer une culture des Outre-mer au sein de la haute administration.

| Les expertises manquent

Les acteurs locaux ont du mal à créer des normes et règles locales adaptées. Cette possibilité, offerte par la procédure d'habilitation prévue par l'article 73 de la Constitution, est peu utilisée. La faute à la « lourdeur du processus et l'expertise technique et juridique requises » selon Josette Borel-Lincertin. La présidente du Département a été rejointe par Claude Lise. Le président de l'Assemblée territoriale de la Martinique a rappelé que la collectivité n'a obtenu son habilitation dans le domaine des transports qu'au bout de dix ans. Le rapport Magras discerne un motif financier à cette somnolence ultramarine. Il cite la Guadeloupe qui s'est vue accorder jusqu'en 2021 une habilitation dans le domaine de l'énergie. Sauf, qu'« au contraire d'un transfert de compétence, elle n'est pas assortie de ressources financières correspondant à la dépense qu'elle

engendrera. Cette dimension financière explique, avec le manque d'expertise, que les collectivités ne se soient pas davantage saisies de la procédure d'habilitation. À titre d'exemple, la Région Guadeloupe qui a procédé à des adaptations en matière d'énergie a supporté une charge financière d'environ 4 millions ». En clair la politique élaborée (la programmation pluriannuelle de l'énergie) est en passe d'échouer faute de tenir une trajectoire qui garantit l'autonomie énergétique à l'horizon 2030, et l'aventure a consommé 4 millions.