



#outremer

THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER

Décembre 2020

BIENTOT LES REGIONALES

2021



HTAGOUTREMER

C/O FEDOM - 11 rue de Cronstadt - 75015 PARIS

<https://www.htagoutremer.com> // htagoutremer@gmail.com

Synthèse

Que s'est-il passé au cours de ce dernier mandat régional (2016-2021) ? La situation des DOM français s'est-elle profondément transformée ?

A vrai dire, très peu.

Toutefois, des différenciations significatives se sont installées :

- Les évolutions démographiques se répartissent entre les deux extrêmes que constituent Mayotte et la Martinique
- Par ailleurs, les fusions département-région dans deux territoires ont généré un nouveau cadre d'exercice.

Mais des lacunes récurrentes caractérisent la plus grande partie de l'Outremer : chômage endémique, situation financière critique des collectivités, distanciation croissante entre les populations et leurs édiles...

Quels sont alors les thèmes de travail fondamentaux que doivent évoquer les candidats aux régionales, pour peu qu'ils soient convaincus de s'engager sur des perspectives ambitieuses et néanmoins réalistes pour leur territoire ?

Il s'agira tout d'abord de répondre à la question : quelle est la vocation du territoire concerné, puis d'en définir les conditions d'amélioration de l'attractivité, et enfin de s'organiser pour bien gérer financièrement et techniquement les orientations retenues.

Cela ne nécessitera pas obligatoirement beaucoup plus de compétences transférées, mais plutôt « mieux de compétence ».

Enfin, le futur mandat ne devrait pas se dérouler sans que, régulièrement, les élus reviennent devant les électeurs pour expliquer leur progression ou les difficultés de mise en œuvre de leur programme

Un point sur l'évolution des DOM au cours du mandat qui se termine peut paraître utile.

De la même façon, l'état des préoccupations majeures des populations et de leurs attentes à l'égard de leurs futurs administrateurs peut permettre à ces derniers de focaliser leur projet.

Enfin, les difficultés constatées en matière de gouvernance ces dernières années peuvent générer des évolutions de compétences et/ou des pratiques plus conformes à une bonne conception de la relation « élus-population ».

I – UN MANDAT PRODUCTIF DANS LES DIFFÉRENTS TERRITOIRES ?

Si l'on examine l'évolution des faiblesses classiquement évoquées au sujet des DOM, force est de constater que les choses n'ont pas fondamentalement changé : le chômage apparent, bien qu'en légère régression dans certains territoires, n'a pas profondément varié et il reste le marqueur principal de l'Outre-Mer français.

De la même façon, les revendications récurrentes, et parfois génératrices de troubles au cours de ces dernières années, de baisse des prix des biens de consommation courante, n'ont pas trouvé de solutions vigoureuses.

Enfin, malgré les succès sectoriels constatés ici ou là, la structure de la production n'a pas réellement changé et les fragilités classiques sont toujours prégnantes : petites entreprises sous-capitalisées très sensibles aux vents mauvais de l'économie mondiale, ou nationale, ou régionale.

Alors, il ne se serait rien passé de significatif au cours de cette période quinquennale ?

En fait, il faut chercher ailleurs les évolutions notoires constatées au cours de ce mandat.

A/ La différenciation est en marche

C'est dans ce domaine, en effet, que les DOM ont connu une forte transformation.

Deux des cinq DOM, la Martinique et la Guyane, ont choisi de fusionner leurs collectivités traditionnelles (Conseil régional et Conseil général) en une seule collectivité, titulaire de la somme des compétences des deux anciennes.

Deux autres DOM (La Réunion et la Guadeloupe) ont décidé de conserver leur structure bicéphale avec une répartition des compétences qui a un peu évolué du fait de la loi NOTRe, mais avec encore des pans entiers non affectés précisément (tourisme, culture, sport...).

Le cinquième et nouveau DOM, Mayotte, a conservé sa structure unique, le Conseil départemental, avec des compétences réduites par rapport à ses comparables (Martinique et Guyane).

Ces modifications se sont parfois déroulées dans la douleur : les collectivités uniques de Martinique et Guyane par exemple, peu préparées à ces mutations fortes, ont mis un certain temps pour trouver leur équilibre dans ces nouvelles situations : conflits et incompréhension entre la structure délibérative et la structure exécutive ont parfois défrayé la chronique en Martinique, tandis que la Guyane mettait un certain temps pour trouver son rythme de croisière.

De la même façon, Mayotte a eu beaucoup de mal à s'adapter à l'afflux de responsabilités qui lui sont échues, souvent faute de compétences disponibles. Dans ces périodes délicates, la tentation de se constituer en potentats locaux pourrait émerger : les contre-pouvoirs institutionnels ont alors toute leur utilité.

Enfin, les collectivités bicéphales ont parfois essayé d'affirmer leur personnalité au prix d'une certaine concurrence de prééminence peu propice à l'efficacité opérationnelle.

Ces évolutions institutionnelles ont été doublées de **contingences démographiques très pesantes** : La Martinique et la Guadeloupe se plaignent de voir leur population diminuer de façon quasi inexorable, avec les remises en cause que cela implique, en particulier sur les plans sociologique et économique (vieillesse, consommation stagnante...).

A l'opposé, la Guyane, et encore plus Mayotte, se battent avec des afflux de population plus ou moins contrôlés avec tous les problèmes d'une natalité explosive et surtout d'absorption d'une immigration peu souhaitée.

La Réunion, toujours concernée par une croissance tendancielle de son nombre d'habitants, voit se rapprocher la transition démographique qui changera profondément sa vision du futur.

Dans ce contexte, on aurait pu anticiper le fait que les collectivités souhaitent exercer plus de compétences, comme la loi le leur permet. En fait, **très peu d'habilitations ont été réclamées** (transport et énergie en Martinique, énergie en Guadeloupe, délivrance des titres miniers en Guyane ...) et la mise en œuvre de ces nouveaux pouvoirs est restée, sinon discrète, du moins peu conquérante.

La différenciation a trouvé là ses limites (sans doute provisoires), car exercer un pouvoir nouveau implique une responsabilité nouvelle avec le risque de voir les citoyens juger l'efficacité opérationnelle des administrateurs. Il faut aussi relever le fait que les transferts de compétence réalisés antérieurement, notamment dans les différentes phases de la décentralisation, n'ont pas toujours été accompagnés des moyens adéquats, ce qui a laissé des souvenirs cuisants aux autorités locales.

B/ La situation des collectivités locales en 2021 n'est pas brillante

Elle n'est pas brillante sur le plan financier : en effet, plusieurs d'entre elles sont à la limite de la rupture et font l'objet d'une attention soutenue des autorités nationales.

Cela est valable au niveau des collectivités majeures, qui ont parfois beaucoup investi sans générer de ressources nouvelles, mais c'est encore plus vrai au niveau des communes dont de nombreuses ressortent du plan de sauvetage, soit par multiplication des besoins (à Mayotte et en Guyane notamment) ou par gestion très approximative des grands équilibres budgétaires : croissance inappropriée du volume du personnel, inflation des dépenses de fonctionnement et réduction corrélative des dépenses d'investissement...

Il y a trop de monde dans les collectivités d'Outre-Mer, parfois pour des raisons audibles mais pas traitées de façon rationnelle -chômage, pauvreté...- mais parfois, et souvent malheureusement, pour des raisons démagogiques et clientélistes. La population n'est pas

toujours au fait de ces dérives et il est tellement plus simple d'incriminer l'insuffisance des dotations de l'État !

Il faut relever néanmoins le fait qu'un **certain laxisme de l'Etat a prévalu au cours de ces dernières années**. A quelques exceptions près, celui-ci n'a pas exercé ses prérogatives de contrôle de façon efficace, sans doute pour ne pas se heurter aux collectivités, mais avec des conséquences qui, aujourd'hui, apparaissent au grand jour et nécessiteront de pénibles redressements.

Au cours de ce mandat, un certain nombre de secteurs sensibles sont restés en jachère, ce qui entraîne des réactions parfois violentes de la population : quatre DOM sur cinq ne maîtrisent pas cette commodité vitale que constitue l'alimentation en eau potable ! L'assainissement et, plus largement, l'aménagement du territoire, constituent des chantiers sinon abandonnés, du moins délaissés. De la même façon, et alors que cela est un passage vital pour le développement économique, il est souvent impossible de trouver du terrain équipé propre à accueillir les entreprises qui veulent s'implanter. Et puis le développement durable est entré dans le langage politique, mais ses applications tardent souvent à s'ancrer dans le concret.

Et pourtant, çà et là on peut repérer certains motifs de satisfaction : la résilience des mondes économique et social à l'occasion de la pandémie de la Covid est soulignable. Certaines collectivités ont d'ailleurs, dans un certain désordre parfois, pris des initiatives intéressantes, soit en complément, soit en substitution des services de l'État débordés.

De la même façon, la crise sanitaire en cours a fait prendre conscience aux collectivités que l'approvisionnement local en circuit court, notamment pour les produits frais, présentait bien des mérites et devait faire l'objet d'une revitalisation salutaire.

Enfin, **la nécessité de rendre plus conquérante l'économie**, avec un besoin de travailler les marchés régionaux ou plus lointains, fait partie du discours ambiant, même si les réalisations restent limitées. Notons toutefois par exemple que La Réunion exporte dorénavant plus de services que de produits physiques, ce qui constitue un repositionnement intéressant.

C/ Une incompréhension croissante entre la population et ses édiles

Les taux de participation de plus en plus faibles aux consultations électorales sont certes devenus une donnée nationale fâcheuse, mais les DOM ont battu des records ces dernières années. S'agit-il d'un mouvement d'humeur ou d'une tendance lourde attentatrice aux canons de la démocratie ? Il faut craindre qu'il s'agisse de la deuxième hypothèse et il faut en chercher les raisons dans des pratiques critiquables :

- **Les candidats aux différentes élections ne s'embarrassent pas toujours d'un projet clair**, phasé et chiffré à mettre en œuvre au cours de leur éventuel mandat. Lorsque ce programme existe, même partiellement, le fait de le faire partager n'est pas toujours la priorité. Et puis, l'élection passée, l'heureux élu est parfois frappé d'amnésie, ce qui se traduit par une absence grave de compte rendu à la population.

- Par ailleurs, comme en Métropole mais de façon plus approfondie, **les partis politiques ont perdu leur importance** et leur capacité de servir de relais aux aspirations et aux critiques de la population. Les élus ont donc tendance à compter sur leur aura personnelle pour exister et la communication tous azimuts prend alors la place du dur labeur d'organisation de la collectivité pour atteindre l'efficacité opérationnelle

souhaitable.

Tout cela se traduit par une absence de vrai dialogue avec la population et donc par un défaut de vision commune sans laquelle on ne peut construire de grandes étapes sociétales.

II – QUELS BESOINS POUR CES NOUVEAUX MANDATS ?

Un certain nombre de thèmes doivent intégrer les programmes des candidats quand ils prendront la peine d'en établir. D'autre part, il sera nécessaire, en cas d'élection, d'améliorer la gouvernance afin de retisser le lien ténu qui existe encore avec la population.

A/ Des thèmes de travail incontournables

- Si l'on part du plus général, il est indispensable d'évoquer une question fondamentale : **Quelle est la vocation des DOM**, quelle est leur place dans les communautés régionale, nationale ou internationale ? Il ne s'agit pas là de la question institutionnelle classique qui a souvent servi de « cache-sexe » à l'indigence de la réflexion politique : le statut de chaque territoire n'est qu'un outil au service d'un projet commun partagé, il n'est pas **LE** projet ! Combien de candidats aux élections régionales seront-ils capables d'exprimer de façon claire et correctement argumentée le point d'aboutissement de leur projet quinquennal voire, mieux encore, l'objectif à long terme dans lequel s'inscrira ce mandat ?

Et pourtant, si l'on veut ramener à la chose publique une population très désabusée, ce passage par un minimum d'adhésion à une vision long terme est indispensable. On trouve dans les idées évoquées de temps à autre des perspectives intéressantes, bien que peu structurées en général : les DOM gardiens de la biodiversité mondiale et mandatés pour ce faire par l'Union Européenne, les DOM gardiens et promoteurs du vivre et faire ensemble, les DOM représentants, dans des environnements diversifiés, des valeurs et des capacités de production, de représentation des savoir-faire européens, les DOM pôles d'innovation dans des environnements tropicaux, les DOM avant-garde du retour à la gestion au plus près des populations, etc.

L'imagination peut fournir, selon les territoires, des visions adaptées à un contexte précis : l'objectif sera de concevoir une vision accessible, bien qu'ambitieuse, et d'en définir les contours avec la simplicité qui peut générer l'adhésion.

- Mais il faudra également traiter de problèmes concrets, propres à s'insérer dans la vision, tout en répondant à des préoccupations habituelles des habitants.

Parmi celles-ci, bien sûr, le chômage endémique et destructeur d'équilibre social. Son approche par les procédés classiques de la commande publique ou des emplois aidés doit, certes, être poursuivie de nombreuses années encore, mais **il est impérieux de travailler sur l'attractivité du territoire**. Il est probablement insuffisant de ne compter que sur ses propres forces pour franchir une étape décisive de réduction du sous-emploi. Certaines activités traditionnelles des DOM comme le tourisme sont essentiellement liées à l'attractivité du territoire. Il sera sans doute nécessaire, pour générer des développements significatifs, que les opérateurs locaux trouvent des alliances entre eux, mais aussi avec des partenaires extérieurs : niveau des équipements, cadre de vie, mesures favorisant la coopération deviendront alors les éléments déterminants de construction en commun.

Encore faut-il qu'un certain nombre de lacunes soient correctement traitées : comment être attractif quand des problèmes aussi basiques que l'eau potable ou le foncier aménagé disponible souffrent d'impéritie inexcusable !

Certes, chaque territoire n'a pas les mêmes contraintes : Mayotte et la Guyane se battent avec des problèmes de sécurité dont la résolution constitue un obstacle dirimant. Education et prévention sociale, résorption des bidonvilles sont encore des préoccupations majeures dans ces deux DOM. Aux Antilles, le vieillissement de la population avec ses risques et ses opportunités interpelle : Dans tous les DOM, l'aménagement du territoire, le traitement des déchets, la valorisation de l'environnement constituent de lourdes préoccupations. Les chantiers de développement durable ne manquent pas, mais l'absence de progrès sensibles est plus souvent liée à un manque d'organisation et d'efficacité opérationnelle qu'à un manque de crédits.

- Un très difficile chantier ne peut être éludé si l'on veut renforcer l'attractivité des DOM. Il concerne **l'équilibre financier des collectivités** : poids des dépenses de personnel excessives et, plus généralement, des dépenses de fonctionnement qui paralysent les capacités d'investissement public, bases de l'attractivité des territoires. Cela passe par une mise à plat sans complaisance des comptes de ces collectivités afin d'identifier et traiter les dérives constatées : emplois injustifiés ou inoccupés, SEM ou SPL inutiles ou mal gérées, refuges d'élus en mal de rémunération, dépenses injustifiées de communication... Tout cela pèse sur l'opinion des citoyens à l'égard des institutions dont ils dépendent et ne pas le traiter se traduira par une désaffection supplémentaire à l'égard de la chose publique. Pour accompagner cette remise à jour, des budgets locaux, des concours seront sans doute recherchés auprès des intervenants classiques (AFD, CDC...) mais un réengagement de l'État est attendu sur ses missions régaliennes de contrôle.

B/ Faut-il attribuer de nouvelles compétences aux collectivités d'Outre-Mer ?

C'est en effet une question récurrente qui, comme celle du statut, sert souvent à masquer des lacunes plus gênantes. Dans le cadre de la future loi 4D (Décentralisation, Déconcentration, Différenciation, Décomplexification), le sujet est devenu plus pressant et chacun y va de sa préconisation. Pourtant, les revendications semblent se faire moins pressantes : comme évoqué plus haut, une nouvelle compétence, c'est plus d'exposition à l'égard des citoyens, plus de responsabilité financière -alors que les budgets sont tendus- des compensations moins évolutives qu'espéré... Les expériences d'habilitations ou d'expérimentations réalisées ces dernières années sont quelque peu douchées les enthousiasmes et les discours politiques flamboyants sont devenus plus rationnels.

L'idée qui prévaut, notamment chez les acteurs économiques, est que **chacun doit réclamer ce qu'il est capable de gérer correctement**, en s'étant entouré des compétences techniques nécessaires. La recentralisation du RSA en Guyane et à La Réunion a constitué un signal intéressant. De la même façon, l'incapacité de certains territoires à utiliser les dotations européennes (FEDER, FEADER, FEAMP, FSE) dans leur totalité avec le risque de retour des fonds concernés, illustre l'impréparation qui a pu exister.

Certains vont même jusqu'à proposer la recentralisation de compétences difficiles à assumer, comme les équipements scolaires ou le logement en Guyane.

Même dans les territoires plus rodés aux nouvelles responsabilités, on n'a pas encore correctement mis en œuvre des outils aussi prometteurs que la CTAP (Conférence Territoriale de l'Action Publique), dont la vocation est de coordonner l'action des différentes collectivités. Réduite au rôle de chambre d'enregistrement et très peu réunie, elle n'a pour l'instant pas joué le rôle de bonne organisation des actions pour le bien commun du territoire, notamment sur les compétences non encore réparties.

L'air du temps est donc à plus de différenciation en fonction de l'état de préparation de chaque collectivité. Si certaines évoquent le transfert de fiscalités, c'est apparemment sans en avoir évalué tous les aspects et une certaine réserve prévaut. La tendance du moment, vue du monde économique, est donc « **mieux de compétence** » plutôt que « **plus de compétences** ».

C/ Et après les élections ?

Une fois élus, les présidents de collectivités, nouveaux ou renouvelés, devront s'employer à mettre en place le projet qu'ils auront fait adopter par la population s'ils ont pris la peine de bien le définir et l'expliquer.

Une première difficulté consistera à créer des équipes élues homogènes et/ou complémentaires. L'exemple de ce territoire où la majorité était constituée de personnalités à objectifs et vision différents permet de faire apparaître les difficultés de gestion et d'efficacité que cela entraîne.

De la même façon, la bonne réalisation d'un projet nécessite de **recalibrer les compétences disponibles dans les services des collectivités** pour avoir en face de chaque mission les personnels formés et motivés. Cela ne passe certainement pas par le recrutement massif, mais par une bonne définition des compétences nécessaires et suffisantes.

Dans la relation avec l'État, une mutation doit se produire. L'État doit être un partenaire avec lequel on contractualise et pas l'entité que l'on invoque systématiquement pour compenser ses propres carences. Il a été relevé plus haut que l'État n'avait pas, dans le cadre d'une déconcentration insuffisante et mal comprise, exercé la totalité de ses fonctions régaliennes à l'égard des collectivités. Il est nécessaire de remédier à ce défaut de contrôle, entre partenaires adultes, et sans complaisance inappropriée.

Vu des collectivités, ce contrôle doit être considéré comme normal, car il est la contrepartie de la compétence transférée.

Enfin, il ne serait pas concevable qu'un mandat de cinq ans puisse se dérouler sans que, régulièrement, les élus provoquent des situations de **compte rendu des actions entreprises** au regard du projet élaboré au moment des élections. Cela ne veut pas dire que les objectifs sont intangibles, notamment lorsque les situations changent du fait d'évolutions externes, mais cela signifie que les changements de cap ou de trajectoires doivent être expliqués et justifiés. A cet égard, la CTAP pourrait être un bon outil de rendez-vous pédagogique.