

Il y a urgence à réoxygéner le développement des outre-mer !

*Agir sur la norme juridique, levier pour le développement économique,
la compétitivité des entreprises et la résilience des outre-mer*

Les outre-mer sont de plus en plus exposés au risque de se voir imposer des normes inadaptées aux réalités de leur territoire et aux besoins de leur population. Cette exposition croissante s'explique par une inflation normative que l'on ne maîtrise plus et par un mode de production de ces normes plus marqué par l'urgence et la technique que par le fruit d'une préparation rigoureuse, assise sur des projets de développement portés par une ambition politique.

Cette préférence française à la quantité normative plus qu'à sa qualité a un coût croissant qui affecte la compétitivité des entreprises, fausse la concurrence et affaiblit l'attractivité des territoires. Par ailleurs, la singularité progressive de chaque territoire qui cherche à poser un cadre mieux adapté à ses besoins exacerbe cette situation et place le développement de nos outre-mer en risque d'embolie.

Il y a urgence à réagir. La mise en œuvre de l'appel de Fort-de-France et la préparation du CIOM au mois de mai offrent une opportunité pour lancer une nouvelle dynamique. Quatre axes de travail sont proposés pour dépasser cette situation et s'organiser afin de reprendre la main. C'est indispensable à l'heure où l'on s'interroge sur le modèle de développement des outre-mer et sur les moyens à leur disposition pour faire face aux enjeux d'aujourd'hui et de demain (transition énergétique, climatiques, environnementaux).

*

I – Comme tous les territoires, les outre-mer subissent une inflation normative coûteuse pour leur développement.

C'est très régulièrement que l'on évoque en France, et plus particulièrement dans nos outre-mer, non seulement **le poids excessif des normes mais aussi et surtout leur relative ou totale inadaptation aux réalités économiques, sociales et culturelles de nos territoires ultramarins**. Il n'y a pas de campagne électorale où cette question ne soit pas évoquée pour fustiger cette situation et promettre une action vigoureuse ; il n'y a pas non plus de résultats aussi décevants pour ne pas dire aussi affligeants où l'on voit croître ce que l'on entend réduire et où l'on voit se complexifier ce qu'on prétend vouloir simplifier. Discours convenu ou aveu d'impuissance devant une situation que l'on ne maîtrise pas mais que l'on entretient régulièrement ? Une semaine avant l'élection présidentielle de 2022, la direction des Journaux Officiels publiait son bilan 2021 : 67 lois, 91 ordonnances et 1843 décrets auxquels il convenait d'ajouter 59 décrets relatifs à l'application des accords internationaux ! Record qui n'avait jamais été dépassé qu'en 2010 avec 63 lois. En 2021, les normes répertoriées dans le Journal Officiel s'étendaient sur 83 570 pages ! Quant au nombre de mots recensés chaque année dans Légifrance, il est passé de 22 670 200 en 2002 à 42 455 988 en 2021 soit une augmentation de plus de 87 % ! Chiffres vertigineux qui saisissent observateur !

Pour l'année 2022, le conseil national d'évaluation des normes (CNEN), présidé par l'ancien ministre Alain Lambert, a rendu son rapport d'activité. Des 325 projets de textes qu'il a examinés, il souligne **la profusion de normes et leur coût élevé qui reflètent un manque d'approfondissement et de pragmatisme de ces normes** et s'inquiète de l'augmentation préoccupante du nombre de saisines en procédure d'urgence, représentant 25% des textes. Ce rapport regrette enfin **une dégradation significative de la qualité des études et des fiches d'impact, résultat d'un travail préparatoire régulièrement fait dans l'urgence**. Le CNEN a estimé les charges nettes supplémentaires liées aux nouvelles normes de cette année à 2,5 Md€

pour les collectivités territoriales. A ces chiffres, nous pourrions ajouter ceux de la production normative européenne, de ses règlements et de toutes les normes techniques développées par le CEN (*Comité européen de normalisation*), le CENELEC (*Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique*) et l'ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*).

L'IFRAP¹, quant à elle, évalue entre 75 et 87 Md€ la charge administrative qui pèse en France sur les entreprises. Rappelons donc cette évidence : une charge administrative inutile ou inadaptée est comme un impôt supplémentaire masqué qui freine la compétitivité et distord la concurrence.

*

II – La production de la norme est principalement assurée par les administrations laissant de moins en moins de place au débat politique.

A ces constats, s'en ajoute un autre, celui établi par la direction de la séance du Sénat qui a récemment réalisé une étude sur le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution sur les trois derniers quinquennats (2007–2022) d'où il ressort que **légiférer par ordonnance est devenu une pratique courante qui s'est fortement intensifiée depuis 2012**. On rappellera que selon la Constitution, les ordonnances prises sur le fondement de son article 38 permettent au Gouvernement, dans le cadre d'une procédure spécifique², de prendre des mesures qui relèvent en principe du domaine de la loi, normalement dévolu exclusivement au Parlement.

Selon cette étude du Sénat, **entre 2007 et 2022, le nombre d'habilitations accordées pour légiférer par voie d'ordonnance a augmenté de 118 %** : il y a eu 180 habilitations accordées entre 2007 et 2012, 337 entre 2012 et 2017 et 392 entre 2017 et 2022. Il en résulte que la part des ordonnances parmi l'ensemble des textes relevant du domaine de la loi dépasse désormais les 50 %, ce qui fait que **le Parlement n'est plus le lieu naturel où se débattent les textes législatifs** ! En complément, on pourrait aussi observer que la ratification d'une ordonnance s'accompagne le plus souvent de sa modification : ainsi, la part des ratifications assorties de modifications de l'ordonnance a quadruplé entre 2007 et 2022.

Cette pratique des ordonnances intéresse directement les outre-mer car :

- la part des domaines traditionnels des ordonnances (transposition de textes européens, codification, adoption ou adaptation de mesures spécifiques aux outre-mer) a fortement diminué pour ne représenter le sujet principal que dans une ordonnance sur quatre³ ;
- les sujets des ordonnances se sont donc fortement diversifiés et concernent pratiquement l'ensemble des politiques publiques et pratiquement tous les ministères ; elles sont donc susceptibles de concerner, par principe, toutes les activités relatives au développement des outre-mer sans que pour autant le ministère en charge des outre-mer en soit le porteur ;

¹ Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques.

² Le recours aux ordonnances repose sur une procédure en trois temps : a) le Gouvernement demande au Parlement l'autorisation de prendre des mesures par voie d'ordonnances dans des matières relevant du domaine de la loi ; b) le Gouvernement publie l'ordonnance ; c) le Gouvernement dépose un projet de loi de ratification dans le délai imparti par l'habilitation sous peine de caducité de l'ordonnance.

³ Si l'on ne tient pas compte des ordonnances prises dans le cadre de la crise sanitaire Covid-19.

- les projets de loi portant exclusivement une demande d'habilitation sont plus rares : l'essentiel des habilitations accordées par le Parlement résulte de lois ayant un objet plus large, ce qui rend le suivi des habilitations plus diffus et donc plus difficile à assurer ;
- les délais pour légiférer par ordonnance sont en moyenne plus long que ceux nécessaires pour adopter une loi. Pour plus d'une habilitation sur cinq, le délai entre le dépôt de l'habilitation et celui de la publication de l'ordonnance est supérieur à 600 jours.

Fort de ces constats, **la question ici n'est pas de dissenter sur le fléau de l'inflation normative**, maladie française dans laquelle le pays semble se complaire ni de débattre sur le rôle du Parlement et la place croissante de l'exécutif dans l'élaboration de la norme législative **mais d'en tirer des conséquences pour les outre-mer** et leurs capacités à faire vivre un cadre normatif adapté à leurs réalités économiques, sociales et culturelles très diversifiées.

*

III – Dans ce contexte, les outre-mer sont de plus en plus exposés au risque d'une norme inadaptée à leurs besoins de développement.

Face au volume croissant de production de la norme et à l'évolution même de ses modes de production, **l'exposition des outre-mer au risque d'une norme surabondante ou inadaptée s'est profondément aggravé ces dernières années**, ce qui ne peut qu'affecter leur développement économique et fragiliser la compétitivité de leurs entreprises.

Trois raisons principales à cela.

La première raison, comme déjà indiqué, **tient à ce que les ordonnances concernent de moins en moins spécifiquement les outre-mer et que les questions les concernant sont désormais diluées dans des projets portés par les autres ministères.**

C'est ce qu'il ressort du bilan effectué par la direction de la séance du Sénat synthétisé dans le tableau qui suit :

Quinquennat	Ordonnances publiées	Ordonnances relatives à l'outre-mer	Ordonnances relatives à la transposition de textes européens	Ordonnances relatives à la crise sanitaire	Autres Sujets, dont codification
2007-2012	152	49 soit 32,2%	17 soit 11,2%	0	86 soit 56,6%
2012-2017	271	45 soit 16,6%	12 soit 4,4%	0	214 soit 79%
2017-2022	350	20 soit 5,7%	36 soit 10,3%	94 soit 26,9%	200 soit 57,1%
Total 2007-2022	773	114 soit 14,7%	65 soit 8,4%	94 soit 12,2%	500 soit 64,7%

Source : direction de la séance du Sénat

De cette situation, il en résulte qu'une part croissante des dispositions concernant ou susceptibles de concerner les outre-mer sont prises dans des textes portés par d'autres ministères que celui des outre-mer. **Si ce constat ne pose pas de problème de principe, il n'en reste pas moins qu'il impose une vigilance renforcée concernant la préparation de ces textes.** La pratique actuelle des ordonnances montre bien que nous ne sommes plus dans la situation d'il y a 15 ou 20 ans où un ministère préparait un projet de texte, oubliant souvent les particularités des outre-mer pour prévoir, ces dernières lui ayant été rappelées, un article de loi dans son projet demandant au Parlement une habilitation et permettre au ministère de l'outre-mer de préparer une ordonnance pour l'application de ce texte dans ces territoires ; s'engageait alors une course contre le temps pour appliquer de manière adaptée à nos territoires ultramarins une disposition législative qui venait d'être adoptée. Si aujourd'hui le décalage calendaire dans l'application d'une norme est potentiellement mieux maîtrisé, il n'en reste pas moins que la norme prise par la voie d'une ordonnance qui sera directement appliquée outre-mer, impose qu'elle soit, dès son adoption, adaptée à leurs spécificités.

La deuxième raison résulte de la première et **tient au volume et à la nature du travail à réaliser pour garantir que la norme produite, quelle qu'elle soit, soit bien adaptée aux réalités de chacun des territoires.** Auparavant, lorsque l'essentiel des textes législatifs intéressant les outre-mer faisait l'objet de débats au Parlement, il était possible d'engager des discussions de nature politique et de s'appuyer sur les services des Assemblées et sur les attachés parlementaires pour s'assurer de leur pertinence ; c'était aussi l'occasion pour redonner du sens politique un projet de texte et ne pas l'enfermer dans sa seule dimension technique.

Le recours croissant aux ordonnances déplace le débat du champ politique, celui du Parlement, vers le champ administratif, celui des administrations centrales de l'Etat. Les échanges dans l'hémicycle sont remplacés par des réunions interservices regroupant les services des ministères concernés et par des réunions interministérielles, accentuant le risque technocratique. Cette exigence dans le suivi des projets de textes est d'autant plus renforcée que **les rapports de force entre les différentes administrations des ministères ne sont pas les mêmes que ceux au sein des Assemblées parlementaires.** Cela nécessite donc des ressources humaines suffisantes et expertes, que n'a pas spontanément la DGOM, qui peut alors découvrir tardivement un projet de texte sans avoir eu le temps de l'expertiser, en liaison avec les collectivités d'outre-mer, dans des conditions rigoureuses.

La troisième raison tient principalement à la singularité juridique croissante des collectivités d'outre-mer non seulement par rapport à la métropole mais aussi entre elles, ce qui complexifie l'approche et consolide, pour chacune d'entre elles, cet impératif de vigilance. La définition progressive d'un statut à la carte auquel s'ajoute de manière traditionnelle des spécificités géographiques, économiques et sociales à chaque collectivité accroît, de manière très sensible, cette exposition au risque de normes inadaptées ; et ce d'autant plus que l'illisibilité juridique croissante des outre-mer, à raison même de cette différenciation, accentue ce risque de manière importante.

*

IV – Des exemples concrets illustrent ce risque croissant qui concerne toutes les dimensions de développement économique, sociale et culturelle.

Certains pourraient être tentés de penser qu'il ne s'agit que d'un problème théorique, un débat pour colloque universitaire ou d'une question ancienne insoluble ? Évidemment non sauf si l'on cherchait un prétexte pour masquer une évidence : le risque est présent et s'aggrave pour prendre parfois une dimension disproportionnée ! Que l'on se rappelle que pendant la **première phase de la crise sanitaire en 2020**, l'outre-mer a été traité exactement comme la métropole c'est-à-dire à rebours d'une réalité sanitaire locale et ce, pour tous les territoires : la

population a été confinée lorsque la situation ne l'imposait pas et a été déconfinée au moment où elle aurait dû être confinée !

Sur un autre registre, on pourrait se souvenir aussi de **l'affaire des contrôles sanitaires nouveaux imposés fin 2019 par un règlement de l'Union européenne aux colis-pays** que Réunionnais et Antillais adressent traditionnellement pour les fêtes de fin d'année à leurs familles en métropole : ils avaient suscité un tollé, nourri un discours très critique sur les technocrates de Bruxelles et provoqué l'indignation des élus devant ce mépris des réalités locales. Et pourtant, à regarder de plus près, c'était la France et ses outre-mer qui n'avaient pas anticipé, qui n'avaient pas suivi, qui n'avaient pas su réagir à temps autrement que devant le fait accompli : ce règlement communautaire, nous en étions pourtant à l'origine, nous l'avions validé, nous avons eu trois ans pour nous y préparer. **La quête d'une norme adaptée est bien une attention de tous les instants et une exigence afin d'être en mesure d'anticiper les difficultés et non de courir après les occasions manquées.** C'est une course interministérielle voire européenne toujours épuisante et dont les résultats sont tout autant longs qu'incertains. Il faut s'y préparer.

*

V – Des moyens existent qui nécessitent de s'organiser pour prendre en main la définition d'un cadre adapté au développement de chaque territoire.

Que faire concrètement ? Pour réduire le risque d'une norme inadaptée, plusieurs axes de travail sont possibles et peuvent être conduits simultanément :

- **axe de travail n°1 : organiser un réseau de correspondants interministériels et à Bruxelles** pour être en mesure d'anticiper les textes en préparation et d'être bien insérés dans les processus d'arbitrage et de décision.

Ce besoin n'est pas nouveau : c'est **une préoccupation récurrente** depuis de longues années que de devoir identifier au sein des administrations et des cabinets ministériels les interlocuteurs en charge des questions d'outre-mer. **Au sein des cabinets, rares aujourd'hui sont les conseillers en charge des outre-mer formellement identifiés⁴.** Le réseau de correspondants existants est encore bien imparfait pour être suffisamment efficace.

L'objectif est clair : **se mettre en capacité d'anticiper les choix et de se tenir informé des projets ministériels** : combiner à la fois le recueil le plus en amont possible d'une information et l'insertion dans les processus d'examen et d'arbitrage des textes en préparation. **Être présent à la source de la production normative et non en fin de processus**, car c'est toujours trop tard et ne permet que très rarement d'ajuster avec pertinence le texte dans son contenu. Il est donc nécessaire **d'organiser un dispositif de veille** suffisamment robuste pour permettre le suivi de textes en préparation dans les ministères.

C'est un point structurant de la cohérence de l'action d'un Gouvernement pour les outre-mer. Cette vigilance est nécessaire pour distiller, à chaque fois que nécessaire, une vision politique de nos territoires ultramarins. À ce titre, et pour relever un exemple anecdotique récent, le décret du 30 janvier 2023 portant création de dispositifs d'aide

⁴ A l'exception de la Présidence de la République, de Matignon, de la Justice, de l'éducation nationale et bien de l'intérieur et des outre-mer, tous les autres cabinets n'ont pas identifiés de conseillers en charge des outre-mer. A noter à notre Représentation permanente à Bruxelles, un conseiller en charge des RUP et des PTOM ... entre autres dossiers.

aux planteurs de canne à sucre de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion vise dans ses références les articles 107 et 108 TFUE⁵, ce qui est très juste mais il aurait pu être pertinent aussi de viser l'article 349 pour lui donner, à chaque occasion, toute sa portée juridique et sa dimension politique qui résulte de la décision de la CJCE de 2015.

- **axe de travail n° 2 : entretenir une capacité d'expertise** pour permettre une analyse pertinente des projets et faire toutes propositions utiles pour adapter les textes.

C'est une évidence : **pour préparer et proposer une norme adaptée, il faut connaître le terrain et ses contraintes de toute nature et donc travailler à partir du terrain** avec les socioprofessionnels, les organismes consulaires, les élus et les préfets pour ciseler ensemble les outils adaptés au développement local et régional et disposer d'une expertise suffisante pour être réactif et faire si besoin des contre-propositions. En complément, la DGOM est le lieu naturel à Paris où peut se regrouper une capacité de relai et d'animation d'un réseau d'interlocuteurs compétents capables de faire valoir un point de vue ; ces effectifs, trop faibles, doivent être renforcés de cadres expérimentés des outre-mer et de l'action interministérielle pour assurer cette interface.

- **axe de travail n°3 : déconcentrer pour être au plus près des réalités de terrain, être force d'initiative, expérimenter davantage et même adapter**, ce qui permettra de donner toute leur puissance aux deux idées précédentes.

Concernant plus particulièrement les DOM, on rappellera que l'article 73 dans ses alinéas 3 à 6 reconnaît « *une forme de « pouvoir normatif délégué* » au profit des collectivités de Guadeloupe, Guyane, de Martinique et de Mayotte puisqu'il leur reconnaît la faculté de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire après habilitation. **Soyons donc concrets et visionnaires : la norme se définira sur et pour le territoire.**

Un moyen simple de **concrétiser la Déclaration de Fort-de-France du 17 mai 2022** mais aussi d'en finir avec cet amendement dit Virapoullé⁶ qui place La Réunion de fait et de droit sous la tutelle de choix métropolitains et l'expose encore plus au risque d'un cadre normatif inadéquat. Il s'agit aussi d'expérimenter bien plus qu'on ne le fait aujourd'hui : **on restera frappé de la faible utilisation par les outre-mer de la possibilité offerte par la loi pour expérimenter des dispositifs dérogatoires alors même que ce sont sans doute les géographies qui le justifieraient le plus.**

Enfin, ces actions seraient vaines si elles n'étaient pas accompagnées d'**un axe de travail n°4 : une démarche méthodique d'identification par filière et par secteur d'activités des normes et des règles applicables pour vérifier leur pertinence** : aussi bien dans une démarche de simplification que dans une logique de compétitivité. Ce travail avait été commencé avec la chambre d'agriculture de La Réunion fût un temps ; il doit pouvoir être repris et élargi à d'autres secteurs (les énergies, les transports, le traitement et le transport des déchets, le BTP, etc.) pour mettre en place une concurrence plus saine et plus pertinente au sein des économies ultramarines. **Des dynamiques existent déjà : il faut mieux les valoriser et les accompagner** comme par exemple, pour retenir un cas d'actualité, la réunion programmée en Nouvelle-Calédonie en juin 2023 des organismes de normalisation du Pacifique (Pacific Area Standard

⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶ Cet amendement verrouille depuis 20 ans La Réunion dans le statut de l'article 73 et exclut toute possibilité d'adaptation des normes juridiques nationales à La Réunion à la différence des autres DOM.

Congress-PASC) dont l'objectif est de travailler à l'harmonisation des différents systèmes normatifs de ses pays membres, de façon à faciliter les échanges entre eux.

*

Conclusion: la norme est une question politique qui concerne tous les acteurs du développement

On ne saurait conclure sans **revenir à l'essentiel: le politique**. De nombreux parlementaires ultramarins ne s'estiment pas écoutés par le Gouvernement alors même que leurs territoires sont en crise récurrente et déplorent « *qu'ils sont toujours renvoyés à des ordonnances ou à des décrets* ». Que l'on ne s'y trompe pas : **la question des normes** applicables et de la façon dont elles sont élaborées est bien plus qu'une question technique. C'est **l'affirmation d'une volonté politique et l'expression d'une vision de développement pour nos territoires d'outre-mer dont chacun des acteurs doit se saisir** résolument sous peine de patauger dans ses propres contradictions et conduire à une rupture entre la population et ceux qui sont en responsabilité.

Les politiques eux-mêmes l'ont compris : **le Sénat organise le 16 mars les états généraux de la simplification**. Ce sera l'occasion pour les élus d'outre-mer, dans le cadre de la consultation qui va être organisée, de faire valoir les particularités de nos territoires et saisir cette opportunité pour simplifier les normes et rendre l'action publique locale, très structurante pour le développement outre-mer, plus efficace.

Pour **faire face aux enjeux de demain (climatiques, environnementaux, mais aussi d'innovation sous toutes ses formes, etc.)** et aux turbulences d'un monde de plus en plus incertain, une résilience systémique appelle une logique de développement qui soit capable de résister aux chocs et suffisamment inclusive pour permettre à chaque territoire de porter un projet et mieux répondre aux difficultés à venir. Travailler sur les normes, c'est favoriser la créativité, c'est développer l'innovation, c'est susciter l'initiative et créer une différenciation féconde. C'est tout simplement **réoxygéner le développement des outre-mer** et donner une nouvelle espérance au vivre-ensemble./.

Le 8 mars 2023