

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011**

226<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**3<sup>e</sup> séance du mardi 28 juin 2011**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BALLIGAND

### 1. Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (n° 3554) – Collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (n° 3555) (p. 4707)

Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.

M. Philippe Gosselin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (*Collectivités territoriales de Guyane et de Martinique*) (p. 4712)

M. Serge Letchimy.

M. le rapporteur, M. Louis-Joseph Manscour.

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 4716)

M. Pascal Brindeau,

M. Michel Diefenbacher,

Mme Chantal Berthelot,

M. Alfred Marie-Jeanne.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4721)

M. Alfred Almont,

Mme Christiane Taubira,

M. Abdoulatifou Aly,

M. Jacques Remiller,

M. Louis-Joseph Manscour.

Mme la ministre.

COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION (N° 3554) (p. 4727)

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4727)

Article 1<sup>er</sup> A (p. 4727)

M. Patrick Lebreton.

Article 1<sup>er</sup> (p. 4728)

Amendements n° 1 rectifié, 2, 3.

Article 1<sup>er</sup> *bis* (p. 4728)

Amendement n° 4.

Article 2 (p. 4728)

Article 3 (p. 4728)

Article 4 (p. 4728)

Article 5 (p. 4728)

Article 5 *bis* (p. 4728)

Article 5 *ter* (p. 4728)

Article 6 (p. 4728)

Amendements n° 5, 6.

EXPLICATION DE VOTE (p. 4729)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4729)

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE GUYANE ET DE MARTINIQUE (N° 3555) (p. 4729)

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4729)

Avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 4729)

Amendements n° 49, 44.

Article 1<sup>er</sup> (p. 4730)

Amendement n° 95.

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 4732)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BALLIGAND,**

**vice-président**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## COLLECTIVITÉS RÉGIÉS PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION

2

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE GUYANE ET DE MARTINIQUE

### Discussion d'un projet de loi organique et d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, et du projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. (n<sup>os</sup> 3436, 3554, 3437, 3555).

La Conférence des présidents a décidé que ces deux textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

La parole est à Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, mesdames, messieurs les députés, à travers l'examen du projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique, nous allons débattre d'une évolution institutionnelle majeure souhaitée par les électeurs guyanais et martiniquais, qui se sont prononcés une première fois pour rester dans le droit commun de l'article 73 de la Constitution. Deux semaines plus tard, le 24 janvier 2010, ils ont choisi, à près de 70 % en Martinique et à près de 60 % en Guyane, la création d'une collectivité unique exerçant les compétences d'un département et d'une région.

C'est cette volonté populaire qui a guidé l'architecture institutionnelle qui vous est proposée. C'est cette volonté populaire que nous devons garder à l'esprit tout au long de notre débat, qui peut s'épanouir dans ce cadre. Le Gouvernement a ainsi déposé deux projets de loi.

Le premier, de nature organique, est relatif à la procédure d'habilitation en vue de l'adaptation et de la définition des normes, ces deux facultés étant reconnues aux départements et régions d'outre-mer. Il tend à simplifier la procédure de demande d'habilitation pour en faciliter l'utilisation.

Le second projet de loi définit les institutions capables de mettre en œuvre la réforme que les électeurs guyanais et martiniquais ont appelée de leurs vœux.

Avant de vous présenter plus précisément ces deux projets de lois, je voudrais formuler deux observations.

En premier lieu, vous pouvez constater que cette réforme s'inscrit dans la préoccupation contemporaine de modernisation et de rationalisation des collectivités territoriales, que la loi du 16 décembre 2010 a consacrée. En effet, pour la première fois depuis la réforme constitutionnelle de 2003, les populations de la Martinique et de la Guyane ont choisi de fusionner les compétences du département et de la région. Cette ambition est d'autant plus pertinente, sur des territoires monodépartementaux, que la coexistence de deux collectivités a pu apparaître à certains moments comme un frein au développement économique, ou comme une difficulté gênante pour la prise en compte de certains enjeux de santé publique. Je pense en particulier à la gestion des déchets et à l'assainissement de l'eau.

Le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution permet de créer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale qui « se substitue » à un département et à une région d'outre-mer. Il faut entendre par là que les compétences des deux nouvelles collectivités résulteront logiquement de l'addition des attributions exercées aujourd'hui par le conseil régional et le conseil général.

La conséquence qui en découle est également logique : les ressources budgétaires des deux collectivités seront cumulées. La Martinique et la Guyane percevront donc les mêmes produits des impôts locaux et des taxes, et les mêmes dotations de l'État qu'aujourd'hui.

Au fond, ce qui me paraît important, c'est de respecter la volonté des électeurs, c'est-à-dire que les nouvelles collectivités n'exerceront ni plus ni moins de compétences que les autres collectivités de droit commun de l'article 73.

Pour conclure sur ce point, j'ajouterai que, comme pour toute réforme d'envergure, l'État aura bien évidemment le souci d'accompagner sa mise en œuvre en apportant son soutien. Même si, concrètement, les principales mesures à prendre relèvent de la seule responsabilité des collectivités qui fusionnent, le Sénat a souhaité conférer une existence officielle à la commission tripartite, qui permettra de réunir régulièrement les représentants du conseil général et du

conseil régional aux côtés des représentants de l'État. J'approuve pleinement les missions que votre commission des lois a souhaité assigner à cette commission à l'article 10.

En second lieu, la méthode que j'ai retenue pour élaborer cette réforme est le produit d'une concertation poussée avec les élus de Martinique et de Guyane, qui a permis de lever plusieurs interrogations.

Ainsi, dans un premier temps, j'ai confié à mes services la mission de rencontrer les élus, toutes tendances politiques confondues, pour les interroger sur l'appellation des futures collectivités, leur organisation, le mode de scrutin, la représentation de la société civile, le périmètre des compétences exercées.

Dans un second temps, j'ai organisé de nombreux rendez-vous d'arbitrage avec les représentants de ces collectivités, dont le point culminant a été, vous le savez, une rencontre avec le Président de la République le 8 novembre 2010.

Cette phase de concertation a permis de consolider les aspects essentiels de la réforme, de conforter les points de vue, et finalement de créer une architecture institutionnelle qui, tout en demeurant conforme aux principes de l'article 73 de la Constitution, réponde aux attentes locales.

Mesdames, messieurs les députés, je voudrais maintenant m'attarder quelques instants sur le contenu des deux projets de lois.

Le projet de loi organique qui vous est soumis vise à améliorer la procédure d'habilitation à laquelle les départements et régions d'outre-mer ont, à ce jour, très peu recouru du fait de sa complexité. Cette procédure, je vous le rappelle, leur permet, depuis 2003, d'exercer pleinement la faculté de définition et d'adaptation des normes au contexte ultramarin, qui leur a été reconnue par la Constitution.

Pour simplifier cette procédure, je vous propose, tout d'abord, que les habilitations à adapter les règlements soient accordées non plus par la loi, comme c'est le cas actuellement, mais par un décret.

J'observe ensuite que la durée d'habilitation est actuellement trop contraignante, puisqu'elle est limitée à deux ans à compter de sa promulgation. Nous en avons débattu au Sénat, et le texte prévoit désormais une prorogation accordée de plein droit dans les six mois qui suivent l'élection d'une nouvelle assemblée, et pour la durée du nouveau mandat.

J'y suis favorable, car l'assemblée nouvellement élue, quelle que soit sa tendance politique, pourra ainsi reprendre à son compte une demande votée tardivement par l'assemblée précédente et mettre en œuvre les mesures qui en découlent.

Au final, le projet de loi organique qui vous est soumis est, je crois, bien équilibré et de nature à répondre aux objectifs poursuivis.

L'architecture et le fonctionnement institutionnels des deux nouvelles collectivités sont régis par les dispositions du projet de loi ordinaire.

Je voudrais, au préalable, rappeler que le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution n'impose aucun choix d'organisation institutionnelle.

Chacune de ces collectivités sera ainsi dotée d'une assemblée de cinquante et un membres, mais la configuration de l'exécutif sera différente pour tenir compte des choix

exprimés pendant la phase de concertation : tandis que les élus de la Guyane ont opté dans leur grande majorité pour un modèle d'organisation proche de celui des régions, en conservant une commission permanente, les élus de la Martinique ont souhaité, sur le modèle corse, mettre en place un système différent, avec un conseil exécutif collégial élu par l'Assemblée et responsable devant elle.

Ce sont donc bien des dispositions de droit commun qui régiront, pour l'essentiel, le fonctionnement des institutions de Martinique et de Guyane, avec quelques adaptations.

Ainsi, pour la Guyane, la commission permanente se voit attribuer des compétences propres, notamment en matière de commande publique, compétences que l'Assemblée pourra toujours modifier ou reprendre par délibération.

Mais pour la Martinique, conformément au souhait de la majorité des élus, les neuf conseillers exécutifs seront élus parmi les cinquante et un membres de l'Assemblée au scrutin de liste. La fonction de conseiller exécutif étant incompatible avec le mandat des membres de l'Assemblée, ce sont les suppléants de ces derniers qui siégeront à l'Assemblée.

Ce choix d'organisation institutionnelle implique que soit prévu un mécanisme pour encadrer la procédure de mise en cause de l'exécutif devant l'Assemblée. C'est pourquoi le Gouvernement a prévu, au titre de la motion de défiance, des seuils qui, tout en permettant l'expression du débat démocratique par une recevabilité fixée au tiers des membres de l'Assemblée, ne conduit pas à une trop forte instabilité, en fixant la majorité requise pour l'adoption de cette motion à hauteur des trois cinquièmes de ces mêmes membres.

Je me réjouis que votre commission des lois ait adopté ces seuils, qui éloignent le risque de modifier trop aisément les équilibres politiques, et surtout les résultats du suffrage populaire.

Mesdames, messieurs les députés, je veux maintenant évoquer la question du découpage électoral, en soulignant à nouveau la qualité du travail de votre commission des lois, qui s'est montrée soucieuse des principes constitutionnels de répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement.

Le projet initial, s'inspirant des dispositions appliquées pour les découpages des collectivités territoriales de droit commun, conférait au Gouvernement l'entière compétence en matière de découpage électoral et de répartition des sièges.

Les débats au Sénat ont eu le mérite de mettre en lumière l'originalité des circonscriptions électorales de ces nouvelles collectivités territoriales. Ils ont aussi permis de rappeler, à juste titre, que l'encadrement du régime électoral de ces nouvelles collectivités uniques relevait du domaine de la loi.

À cet égard, la rédaction de l'article 6 proposé par votre commission me paraît répondre à cette double préoccupation. La Guyane et la Martinique formeront chacune une circonscription unique, composée de sections électorales, dont la délimitation sera fixée par décret en Conseil d'État, pris après avis des conseils généraux et régionaux. Ce décret fixera également le nombre de sièges respectifs par section, ainsi que la répartition des sièges attribués à la liste majoritaire.

Sur ce point, je partage aussi l'analyse de votre commission, qui a souhaité porter la prime majoritaire à hauteur de 20 % des sièges à pourvoir dans les deux collectivités, au lieu de fixer une fois pour toutes un nombre en valeur absolue.

En fin de compte, et d'un point de vue constitutionnel, le texte qui vous est proposé répond bien à la répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire, avec quatre conséquences.

D'abord, la fixation par la loi du nombre de sections électorales, des principes de leur délimitation et d'une règle stricte de calcul du nombre de sièges attribués à chaque section, découlant mécaniquement de son nombre d'habitants ;

Puis, la fixation par la loi d'une règle stricte de calcul de la répartition de la prime majoritaire en fonction de la population des sections et des modalités de la répartition des autres sièges attribués à chaque liste ;

Ensuite, la fixation par la loi d'un mécanisme permettant d'actualiser les précédentes données en fonction de l'évolution démographique de la collectivité de Guyane sans exiger au préalable l'adoption d'une nouvelle loi ;

Enfin, le renvoi à la procédure traditionnelle des découpages cantonaux pour la seule délimitation des sections, procédure qui s'accompagne de la consultation préalable du conseil général et du conseil régional de Guyane comme de Martinique.

Je fonde donc beaucoup d'espoir sur cette solution, qui est équilibrée et qui préserve la faculté du Parlement d'encadrer le pouvoir réglementaire.

Je veux maintenant évoquer les conditions de mise en œuvre du pouvoir de substitution du préfet qui sont prévues à l'article 9 du projet de loi ordinaire. Nous en avons longuement débattu au Sénat car certains ont pu voir une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

**M. Serge Letchimy.** Tout à fait !

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Il n'en est rien car ce pouvoir de substitution me paraît nécessaire pour assurer la continuité de l'action publique dans certains cas, et spécifiquement en outre-mer.

**M. Serge Letchimy.** Au détriment des élus locaux !

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** L'éloignement et l'insularité ne permettent pas d'avoir recours à des solutions alternatives avec des départements et régions voisins, comme cela peut être le cas en métropole.

**M. Serge Letchimy.** C'est inacceptable !

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** En effet, de nombreux exemples, ces dernières années, nous ont démontré qu'il fallait mettre en œuvre un mécanisme incitatif pour accélérer, par exemple dans plusieurs domaines primordiaux comme les déchets et l'assainissement, la mise à niveau de nos régions par rapport à la métropole.

Je suis convaincue que la perspective d'un déclenchement de ce pouvoir de substitution peut faciliter la conclusion des partenariats locaux guidés par le seul intérêt général, ce qui devrait d'ailleurs limiter le recours à ce pourvoi et, par voie de conséquence, les risques de contentieux européens, aujourd'hui très élevés dans certains domaines.

Avant de conclure, je voudrais, mesdames, messieurs les députés, m'attarder quelques instants sur la question de la date de la première élection des conseillers aux assemblées de Guyane et de Martinique. En rendant possible l'organisation

d'élections avant la fin de l'année 2012, le Gouvernement entendait concrétiser l'évolution législative à laquelle aspiraient les électeurs qui s'étaient prononcés en janvier 2010.

Toutefois, si juridiquement les calendriers pouvaient être déconnectés, il était certain que l'organisation des élections en Guyane et en Martinique à une date différente de celle prévue pour les conseillers territoriaux en 2014 pouvait symboliquement laisser croire que ces collectivités ne relevaient pas du droit commun, alors que les électeurs avaient voté massivement pour rester dans le cadre.

**M. Louis-Joseph Manscour.** Là, je suis d'accord avec vous !

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Le Président et le Gouvernement ont été sensibles à ces arguments. De plus, une majorité d'élus et de parlementaires, ainsi que les débats au Sénat, ont mis en lumière les risques que faisait porter sur le succès de la réforme une mise en œuvre trop rapide.

Les élus ont fait valoir que les années qui nous séparent de mars 2014 seraient nécessaires à la conduite du changement et aux réflexions qui devront présider tant aux transferts des personnels qu'à l'adoption et à l'application des instruments budgétaires et comptables dans des conditions optimales pour la réussite de la réforme.

Notre volonté est d'assurer aux deux futures collectivités un fonctionnement satisfaisant dès leur installation, afin que les autorités locales répondent aux attentes de la population qui constituent de vrais défis pour l'avenir de ces deux territoires.

Je vous propose en conséquence d'adopter l'amendement que j'ai déposé et qui vise à prévoir l'organisation des élections en mars 2014, afin que le calendrier de la réforme institutionnelle pour la Guyane et la Martinique coïncide avec celui des élections des conseillers territoriaux.

Mesdames, messieurs les députés, comme je l'ai rappelé, les textes qui vous sont soumis aujourd'hui sont le fruit d'un important travail d'analyse, de concertation et de réflexion que votre commission des lois a su enrichir pour transformer une aspiration populaire à un changement institutionnel en une réforme concrète des instances en charge de la décision politique. La réforme qui vous est soumise concrétise ainsi clairement le souhait des électeurs guyanais et martiniquais qui se sont prononcés en janvier 2010 en faveur d'une évolution institutionnelle, selon un principe simple : l'unité de la République ne signifie pas son uniformité.

Je forme le vœu que les débats de votre assemblée conduisent à l'adoption de ces deux projets de loi qui donneront un nouveau cadre institutionnel pour faciliter le développement économique et social de ces deux territoires dans les meilleures conditions. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Gosselin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, si 2011 est bien l'année des outre-mers – ce dont je me réjouis –, cette séance marque quant à elle le début de la semaine des outre-mers à l'Assemblée, puisque pas moins de trois projets nous sont soumis : en

plus de celui sur la Guyane et la Martinique que nous examinons en ce moment, deux autres projets de loi concernent la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie.

Les projets de lois organique et ordinaire que nous examinons aujourd'hui sont le fruit d'une longue concertation, sur laquelle la ministre est revenue tout à l'heure. Ils ont été adoptés par le Sénat le 12 mai et par la commission des lois de notre assemblée le 22 juin. Ils marqueront, j'en suis certain, une évolution très positive pour la Guyane et la Martinique, attendue depuis près de trente ans.

Je ne reviendrai pas sur les difficiles débats de 1982, qui avaient suscité, sur les différents bancs de cette assemblée, des réactions contrastées que tout le monde connaît. Les temps ont changé. Le moment est venu de prendre en compte un certain nombre de particularités, notamment géographiques, ainsi que les soucis de la population.

Le projet de loi organique vise à assouplir les conditions dans lesquelles les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution peuvent être habilitées soit à adapter les lois et règlements nationaux sur leur territoire dans les matières où s'exercent leurs compétences, soit à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire à certaines matières relevant du domaine de la loi ou du règlement.

Le projet de loi ordinaire traduit quant à lui, sur le plan législatif, la mise en place d'une collectivité territoriale unique en lieu et place des départements et régions de Guyane et de Martinique, conformément à la volonté exprimée à une très large majorité par les électeurs guyanais et martiniquais en janvier 2010. En effet, après avoir rejeté par la consultation du 10 janvier 2010 le passage au statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, les électeurs de Guyane et de Martinique ont approuvé, le 24 janvier 2010, la création d'une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution et qui exercera les compétences du département et de la région. Ils font ainsi montre d'un attachement fort à la République, tout en exprimant un besoin important de reconnaissance de leurs spécificités.

À l'issue des concertations très larges menées avec les élus de ces deux territoires, la Guyane et la Martinique s'approprient donc, à la suite de Mayotte, qui a ouvert la marche il y a déjà quelques mois, à devenir des collectivités à statut particulier exerçant simultanément les compétences d'un département et d'une région.

Je ne présenterai pas dans le détail l'ensemble des dispositions de ces deux projets de loi. Je me concentrerai sur cinq séries de mesures, sur l'architecture générale du projet, sur les difficultés que ces mesures peuvent soulever et sur les solutions que la commission des lois a proposées.

Le premier volet concerne la mise en place de deux architectures institutionnelles distinctes pour deux collectivités uniques. À la suite des concertations menées pendant ces derniers mois entre le Gouvernement et les élus locaux, dont le point d'orgue a été, comme on l'a rappelé, la rencontre avec le Président de la République au mois de novembre dernier, les deux territoires ont fait part de leur préférence pour deux architectures institutionnelles distinctes. De fait, les systèmes proposés sont très différents.

Pour la Guyane, le projet de loi ordinaire maintient un schéma institutionnel de type régional, composé d'une assemblée élisant en son sein un président, organe exécutif de la collectivité, et une commission permanente dotée de pouvoirs

propres relativement étendus, notamment en matière de marchés publics. On voit bien qu'il s'agit là d'une architecture assez proche du droit commun.

En Martinique, un conseil exécutif de neuf membres sera distinct de l'Assemblée. À l'inverse de ce qui se passe pour la Guyane, le projet de loi ordinaire met en place un modèle original, qui s'inspire, du reste, assez nettement de celui conçu en 1991 pour la collectivité territoriale de Corse. On ne part donc pas de rien. Ainsi, aux côtés de l'Assemblée de Martinique, il y aura un conseil exécutif distinct de neuf membres, chargé de la gestion de la collectivité territoriale. Ce conseil sera élu par l'Assemblée au scrutin majoritaire de liste et pourra être renversé par l'adoption d'une motion de défiance constructive à la majorité absolue.

Afin d'assurer la responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée délibérante, tout en évitant bien sûr les alliances de circonstance qui pourraient dénaturer le vote des électeurs, la commission des lois de notre assemblée a adopté un amendement instaurant un seuil des trois cinquièmes – 60 % – pour l'adoption d'une telle motion de défiance constructive. Il s'agit, pour reprendre en d'autres temps et d'autres circonstances l'expression d'Edgar Faure, d'éviter les gouvernements « à secousses » et de faire en sorte qu'une continuité de l'action publique puisse réellement s'instaurer.

Le deuxième volet concerne l'inscription dans la loi de l'ensemble des dispositions électorales. Le mode de scrutin qui s'appliquera demain dans les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique s'apparente à celui en vigueur actuellement pour les élections régionales, à savoir un scrutin de liste à deux tours, avec une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, assortie d'une prime majoritaire et d'une répartition des sièges par section.

La Guyane et la Martinique formeront alors chacune une circonscription électorale unique, composée, pour la première, de huit sections électorales et, pour la seconde, de quatre. La commission des lois du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, M. Cointat, a souhaité inscrire dans la loi le découpage en sections des circonscriptions de Guyane et de Martinique, la composition de ces sections ainsi que la répartition des sièges entre elles.

À mes yeux, la solution retenue par le Sénat n'est pas sans inconvénients. En premier lieu, elle modifie la répartition traditionnelle des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire en matière de délimitation des circonscriptions électorales des assemblées locales, celle-ci ayant toujours été effectuée par décret en Conseil d'État pour les collectivités territoriales régies par l'article 72 comme pour celles régies par l'article 73 de la Constitution.

L'inscription dans la loi de la délimitation des sections électorales et de la répartition des sièges entre elles ne permet pas, en second lieu – et cela me semble plus important encore –, la consultation officielle des assemblées délibérantes actuelles de Guyane et de Martinique, tout en rendant possible à l'avenir l'adoption d'un nouveau découpage par simple voie d'amendement adopté dans le cadre d'une loi relative à l'outre-mer, sans qu'il puisse y avoir de consultation préalable de l'assemblée délibérante concernée. Une telle absence de dialogue me semble réellement fâcheuse.

C'est pourquoi la commission des lois – Mme la ministre l'a souligné à l'instant – a renvoyé à un décret en Conseil d'État, pris après avis des conseils généraux et régionaux de Guyane et de Martinique, le soin de fixer les limites des sections électorales et le nombre de leurs sièges respectifs pour l'élection des

conseillers aux deux assemblées. Au fond, cela ne modifie pas ce qui a pu être dit sur la répartition. Seul le vecteur est un peu différent. Il présente de plus l'avantage de revenir dans le droit commun.

Le texte issu de la commission des lois de notre assemblée consacre également la règle suivant laquelle la répartition des sièges entre les sections se fera proportionnellement à leur population, suivant la règle de la plus forte moyenne, avec un minimum de trois sièges pour toute section comptant expressément plus de 5 000 habitants en Guyane et plus de 10 000 habitants en Martinique.

S'agissant plus particulièrement de la Martinique, la prime majoritaire avait été ramenée par le Sénat de onze à neuf sièges. Ce nombre nous semblait insuffisant pour constituer des majorités stables. La commission des lois de notre assemblée a donc fait passer le niveau de cette prime majoritaire à 20 % des sièges à pourvoir, soit onze sièges. La prime sera donc plus importante.

Le troisième volet concerne l'encadrement des pouvoirs de substitution du préfet, qui, je le sais, font débat. Afin de garantir la continuité de l'action de toutes les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, le projet de loi ordinaire met en place, conformément d'ailleurs à une décision du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, un nouveau pouvoir de substitution du préfet dans ces collectivités. Je rappelle que ce n'est pas là une nouveauté : même s'il fait débat, ce pouvoir n'est pas propre à l'outre-mer. Comme vous le savez, mes chers collègues, il existe depuis déjà longtemps en métropole, notamment pour les communes, mais aussi, dans un certain nombre de cas, pour les départements.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois du Sénat a préféré à une procédure de mise en demeure la mise en place d'une procédure de constat de carence, initiée par le préfet et subordonnant la mise en œuvre de ses pouvoirs de substitution à un décret en Conseil des ministres constatant l'état de carence. Soucieuse de tenir compte de la volonté du Sénat, qui confie au Gouvernement la décision de substitution du préfet, la commission des lois de notre assemblée a simplifié ce dispositif. Nous en conservons l'esprit, tout en prévoyant le recours à un décret simple – et non en conseil des ministres –, qui semble plus approprié à la procédure d'urgence prévue en pareille situation.

Le quatrième volet concerne l'élargissement du congrès des élus locaux aux maires. La commission des lois du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, a souhaité rénover en Guyane et en Martinique le congrès des élus locaux qui conservera, avec la mise en place de la collectivité unique, un rôle de proposition, notamment et pour l'essentiel en matière d'évolution institutionnelle.

Ce congrès des élus, réunissant, avec voie délibérative, les seuls conseillers à l'Assemblée et, avec voie consultative, les parlementaires, ayant peu de sens, il a été élargi aux maires qui n'avaient toutefois, dans le texte issu du Sénat, qu'une voie consultative. Afin d'assurer une prise en compte plus équilibrée sans doute de toutes les positions sur les questions institutionnelles, la commission des lois de notre assemblée a attribué une voie délibérative à l'ensemble des membres composant ce congrès, maires et parlementaires inclus, et pas simplement aux membres de l'Assemblée territoriale.

**M. Serge Letchimy.** Vous dévoyez le congrès.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Le cinquième volet est un assouplissement, que je qualifierai de bienvenu, des procédures d'habilitation.

Outre les questions institutionnelles et électorales relatives à la Guyane et à la Martinique, le projet de loi organique assouplit les procédures d'habilitations législatives et réglementaires prévues à l'article 73 de la Constitution.

En effet, la révision constitutionnelle précitée du 28 mars 2003 a reconnu aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution la possibilité d'être habilitées pour adapter les lois et règlements nationaux sur leur territoire dans les matières où s'exercent leurs compétences, d'une part, et pour fixer, dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi ou du règlement, les règles applicables sur ce territoire, d'autre part.

Du fait de leur complexité et leur rigidité, ces procédures n'ont été que peu utilisées. Seules deux habilitations ont été, à ce jour, accordées par le législateur au conseil régional de la Guadeloupe : une habilitation à fixer des règles pour la création d'un établissement public régional pour la formation professionnelle et une habilitation à fixer des règles en matière d'énergies renouvelables.

Afin de faciliter le recours à cette faculté constitutionnelle et de lui donner surtout une portée effective, ce qui paraît évidemment plus efficace, le projet de loi organique assouplit la procédure d'habilitation à deux égards : d'une part, l'habilitation sera accordée par la loi lorsqu'elle porte sur une matière législative et par un décret en Conseil d'État lorsqu'elle porte sur une matière réglementaire, et ce afin de mettre fin au contrôle d'opportunité que pouvait exercer le Gouvernement sur les demandes d'habilitation ; d'autre part, la durée maximale d'habilitation est prolongée jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée qui en a fait la demande, contre deux ans actuellement.

Il convient à cet égard de souligner que la commission des lois de notre assemblée a adopté un amendement présenté par M. Serge Letchimy, qui permet au conseil régional de Martinique d'être habilité, pour la durée maximale de deux ans prévue par le droit en vigueur, à fixer des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande en énergie – c'est une demande forte –, de développement des énergies renouvelables ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments.

Pour conclure, je voudrais rappeler que les projets de loi organique et ordinaire que nous examinons aujourd'hui permettront demain, j'en suis certain, à chacune de ces collectivités d'exercer pleinement leurs compétences et de rendre plus efficace l'action publique locale, pour le plus grand bénéfice des populations de Guyane et de Martinique.

Lors des auditions, il avait été réclamé des délais raisonnables pour les élections. J'avais plaidé pour 2014 et Mme la ministre a demandé tout à l'heure – je sais que cette suggestion sera suivie d'effet – que ces élections interviennent en 2014. Du temps est donné au temps, c'est une difficulté importante qui se trouve enfin levée.

Si cette réforme est historique, si c'est une page nouvelle qui s'ouvre – sans vouloir être trop lyrique, je crois que ces textes permettront à ces deux collectivités de prendre un nouveau départ, dans un cadre institutionnel qui garantisse les spécificités de la Guyane et de la Martinique tout en affirmant leur appartenance à la République –, elle devra s'accompagner,

c'est évidemment le pendant, d'un développement économique et social pour le bénéfice des populations guyanaise et martiniquaise.

Si la LODEOM offre un cadre approprié qui a déjà donné de bons résultats, sans doute faudra-t-il aller plus loin. Ce nouveau pacte entre l'État et ces collectivités permettra d'écrire de belles pages, en affirmant, une fois de plus, l'unité dans la diversité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** Il aurait été bon, monsieur le rapporteur, que vous vous montriez exemplaire : vous avez parlé plus de quinze minutes, au lieu des dix minutes qui vous étaient imparties.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION  
(PROJET DE LOI RELATIF AUX  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE  
GUYANE ET DE MARTINIQUE)

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement, sur le projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

La parole est à M. Serge Letchimy.

**M. Serge Letchimy.** Madame la ministre, je suis partagé entre une grande satisfaction et une légère déception. Les hommes ont quelquefois tendance à croire que l'histoire commence avec eux ou avec leur génération. Pour ma part, je crois que nous sommes tous amenés à prendre le train en marche et que c'est avec humilité et reconnaissance qu'il faut apprécier le travail fait avant nous. Surtout, nous devons utiliser ce travail pour exprimer nos ambitions et circonscrire nos limites. Je veux profiter de l'occasion qui m'est offerte pour rétablir l'histoire.

C'est le 2 mars 1982 qu'Aimé Césaire a défendu dans cette assemblée, sur proposition de la majorité socialiste de l'époque et en concertation avec le ministre Henri Emmanuelli, la loi n° 82-213 instaurant une assemblée et un exécutif unique. Ce projet de loi avait été voté à une large majorité. Mais, sur la base d'un rapport de Louis Virapoullé, ce même texte a été déferé devant le Conseil constitutionnel pour non-respect de la représentation des composantes territoriales des départements d'outre-mer. Et le Conseil constitutionnel, par décision du 2 décembre 1982, a censuré le texte. Cela fait vingt-neuf ans !

Vingt-neuf ans après, les faits sont têtus, les réalités inscriptibles, l'aspiration de nos pays à plus de responsabilité est inéluctable et notre besoin de protéger notre personnalité collective est inaliénable.

Je veux ici rendre hommage à l'éveilleur de conscience et au visionnaire que fut Aimé Césaire qui, toute sa vie, a lutté pour l'émancipation des peuples d'outre-mer et plus spécifiquement du peuple martiniquais. Il s'agit pour moi non pas de défendre une paternité éphémère, mais de rappeler une phase de l'histoire qu'il faut voir comme un ancrage de notre détermination dans cette longue route pour l'émancipation. C'est pour cela que je considère que ce texte n'est pas seulement une fusion administrative de deux collectivités ; c'est un processus historique lancé depuis très longtemps.

Après le rapport Lise-Tamaya, après la déclaration de Basse-Terre, après le discours de Jacques Chirac à Madiana et à Champ fleuri à la Réunion en 2000, après la tentative d'instauration d'une collectivité unique en 2003, qui a échoué de très peu, il faut le dire, un changement progressif des mentalités s'est opéré, tant en France qu'en outre-mer, lent mais inéluctable. On reconnaît par les faits et par l'histoire qu'on peut difficilement traiter de manière identique des situations différentes. On reconnaît progressivement que le droit à l'égalité n'est en aucune manière incompatible avec le droit à la différence.

Plus que la diversité des statuts, c'est la diversité des trajectoires statutaires et institutionnelles qui s'impose. Les voies sont multiples. « L'heure des statuts uniformes est passée » a dit Nicolas Sarkozy. C'est reconnaître que la départementalisation a été une forme de décolonisation qui a montré ses limites. Si la départementalisation a ouvert à nos pays une République porteuse d'égalité sociale, juridique, économique, dans ses lois et règlements, cette même République ne peut ignorer dans ses fondements essentiels ce qu'Aimé Césaire a prophétisé de manière remarquable avant tout le monde : le droit à la différence, le droit à la singularité. Il a plaidé pour la prise en compte de la diversité des peuples, de leur intelligence, de leur personnalité dans une République où il faut protéger les personnalités, les cultures et les richesses propres. En 1956, il disait : « Il y a deux manières de se perdre : par ségrégation murée dans le particulier ou par dilution dans l'universel. »

L'étape d'aujourd'hui est essentielle, elle constitue une évolution vers l'expression de ce droit à la différence qui est, en fait, un droit permanent et qui doit rester ouvert.

J'en viens aux textes, concrétisation du choix des peuples martiniquais et guyanais les 10 et 24 janvier 2010. Après trente ans, les deux textes qui nous sont proposés constituent deux avancées majeures dans le cadre de la clarification institutionnelle. Mais s'il faut collectivement saluer cette avancée ici, il faut aussi reconnaître que ces textes présentent des carences perfectibles. Nous avons donc déposé cette motion de renvoi en commission sur le projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, pour nous permettre de travailler sur quelques articles, notamment l'article 9.

Il faut définir les moyens à donner à ces collectivités et surtout faire des évaluations correctes, notamment pour leur permettre d'évoluer sereinement en matière de gouvernance nouvelle. Quant aux découpages, vous avez indiqué qu'ils se feraient par décret, mais il est essentiel de dire clairement qu'ils relèvent de la loi et que certains Guyanais et nous-mêmes n'en sommes pas très satisfaits.

Les peuples guyanais et martiniquais ont fait le choix du mouvement et non celui de l'immobilisme, et surtout pas celui de l'effacement que traduit l'article 9. Si nous adhérons à cette avancée institutionnelle, nous devons être aussi conscients d'une chose : ce n'est qu'un cadre, si beau soit-il, un instrument. Si, en face, il n'existe pas une organisation qui permette de construire un développement local, social et culturel tenant compte des réalités, nous risquons d'échouer.

Il faut un acte II pour l'avenir, une nouvelle loi-programme pour enrayer le mal-développement de ces régions. Le rapporteur a rappelé les limites de la LODEOM.

La Guyane et la Martinique ont chacune leur trajectoire historique, elles ne se trouvent pas dans la même région géographique. Il est légitime qu'il y ait des différences importantes entre les deux pays, non seulement en matière de



gouvernance, d'évolution du nombre d'élus, sachant que la démographie guyanaise évolue très rapidement, mais également en matière de conseils consultatifs – on connaît l'organisation des peuples guyanais. Leurs réalités naturelles, culturelles et économiques doivent servir de fondements à l'éclosion d'une alternative économique suffisamment crédible et durable pour assumer le nécessaire développement endogène capable de réduire le fléau du chômage, de passer d'une économie de consommation, voire de comptoir, à une économie de production. Cela vaut pour la Martinique comme pour la Guyane.

Concernant l'évolution des compétences, madame la ministre, si le choix des peuples doit être respecté, notamment le vote du 24 janvier 2010, personne ne doit laisser croire qu'aucune compétence nouvelle n'est possible. L'amendement que j'ai proposé et qui a été accepté par la commission des lois ouvre des perspectives de discussion sur l'évolution des compétences en Martinique.

Chers collègues, je le disais tout à l'heure, ce texte comporte des avancées non négligeables. Je salue l'évolution des habilitations législatives et le passage de deux ans à six ans. Le fait que les compétences d'habilitation réglementaire soient données par la loi n'avait aucun sens. Vous avez trouvé une très bonne solution. Je trouve également satisfaisante la possibilité d'avoir des transferts de compétences accessoires, c'est-à-dire les compétences législatives – s'il y a des compétences réglementaires on peut y aller –, comme je trouve bonne la transition entre mandatures dans le cadre des habilitations, sur une durée qui n'est pas limitée, qui peut atteindre six ans, la durée du mandat.

Il reste un débat essentiel, c'est la signification que vous donnez, madame la ministre, au troisième alinéa de l'article 73 concernant le nombre limité de matières. La Constitution ne définit pas le nombre limité de matières. Qu'est-ce qu'une matière? L'énergie est-elle une matière en soi? L'écologie est-elle une matière en soi? Le social est-il une matière en soi? L'énergie renouvelable est-elle une matière dans le domaine de l'énergie? Vous devriez nous aider à travailler sur des concepts beaucoup plus larges tels que nous les avons définis dans le cadre du Grenelle de l'environnement, c'est-à-dire la question du développement durable. On y gagnerait. Cela ne sert à rien de donner des parcelles d'habilitation à une institution ou à une collectivité qui n'agirait que sur l'énergie renouvelable et pas sur l'énergie d'une manière globale. Cela n'a pas de sens.

Je le disais tout à l'heure, si cette loi comporte des éléments extrêmement positifs, elle exprime cependant une conception rétrograde et inacceptable de la décentralisation.

Le texte rétablit le retour au temps les plus éculés de la centralisation; il stigmatise les élus de l'outre-mer: c'est le retour du gouverneur. Je veux parler de l'article 9, qui donne au préfet un pouvoir de substitution exorbitant.

La démarche du Gouvernement est sur ce plan inacceptable. La formule atténuée proposée par le Sénat, qui organise un dispositif de constatation de « l'état de carence », est pire encore. En effet, ce dispositif ne s'applique qu'aux seules collectivités de l'article 73, et pas uniquement à la Martinique et à la Guyane. C'est un couvre-feu politique qui est décrété en outre-mer! Un couvre-feu pour incurie personnalisée d'élus locaux en outre-mer. Et c'est sans complexe que l'on tombe dans le ridicule quand on sait le caractère inopérant de ce dispositif. Comment en effet l'État s'accommodera-t-il des contraintes financières? J'évoquais tout à l'heure les risques majeurs et sismiques, c'est un bon exemple. La cour régionale des comptes dit qu'il faut cinq milliards d'euros si l'on veut répondre correctement aux enjeux des risques majeurs sismi-

ques et cycloniques, dans les départements et régions d'outre-mer. Or vous connaissez les montants engagés dans le plan « Séisme outre-mer »: ils en sont très éloignés. Qui doit donc assumer les carences en ce domaine? L'État ou la collectivité territoriale?

Madame la ministre, aucun élu de l'outre-mer ou d'ailleurs ne peut accepter une telle humiliation, une telle dérive de la démocratie locale. Au demeurant, ce n'est pas seulement une question de démocratie, c'est une question d'éthique. Je vous mets en garde avec amitié: vous porterez toute votre vie politique la responsabilité d'avoir transformé un ciel d'espérance en un ciel de défaite.

Mon objectif n'est pas de vous fustiger; il est de vous sensibiliser et d'éviter que vous ne commettiez une telle erreur. Je ne doute pas que vous obéissiez à la discipline gouvernementale, mais vous véhiculez ici une conception de l'outre-mer qui n'est pas exempte d'ineffaçables relents colonialistes – et je m'excuse de le dire aussi directement. C'est ce type de pensée qui a fait resurgir l'idée qu'il y avait des aspects positifs à la colonisation. C'est ce type de pensée qui a guidé la plume du désastreux discours de Dakar et c'est encore ce type de pensée qui peut raviver un complexe tout aussi désastreux: le complexe d'infériorité, qu'aucun Panthéon ne pourra réparer.

Pour vous éclairer, j'emprunte à Mahmoud Darwich, le grand poète palestinien, une formulation qui me semble convenir à la circonstance: « Il n'y a pas d'autres soleils sous le soleil que la lumière de ce cœur qui perce l'ombre. » C'est de l'homme qu'il parle, donc de vous, de nous, dans notre dignité, dans notre essence...

Et ne me faites pas croire qu'il s'agit d'un simple artifice technique; ce n'est pas vrai! Il s'agit bien d'une tutelle, d'une tutelle de l'ombre, de l'autoritarisme, d'une tutelle d'effacement, sans concertation. Je ne parle pas seulement à la ministre, mais aussi à l'élue locale que vous êtes. C'est pour cela que je vous invite à la sagesse, au moment de l'examen de notre amendement de suppression de l'article 9.

Que faut-il entendre quand vous parlez du « respect des engagements internationaux ou européens de la France »? En quoi ces collectivités sont-elles spécifiquement concernées par de tels engagements? Vous avez dû être mal renseignée. En quoi la pratique dénoncée est-elle à ce point caractéristique de l'outre-mer?

La France et le respect des engagements communautaires, c'est une vieille histoire! Je peux citer, depuis 1991, l'insuffisance de production d'eau de consommation en Bretagne, la directive nitrates d'origine agricole, le déversement annuel de 100 000 tonnes d'azote d'origine agricole dans la Manche: on est loin de l'outre-mer!

La directive des eaux urbaines résiduaires de 2001 a conduit la France à des contentieux extrêmement graves pour non-respect des normes européennes. Où? À Arles, à Bordeaux, à Lyon, autant de villes qui ne sont pas en outre-mer! Pour ces eaux urbaines résiduaires non traitées, la France a dû faire face, au titre des articles 226 et 228 du traité, pour non-respect de la directive 91/271 du 21 mai 1991, à des actions en justice sur son territoire hexagonal.

Combien de textes semblable à celui que vous nous proposez ici avez-vous pris contre ces villes et ces régions situées en France hexagonale? Aucun! Aujourd'hui, en 2011, 83 stations d'épuration sont jugées non conformes, et les dépenses nécessaires au traitement des eaux résiduaires sont estimées entre 300 et 400 millions d'euros.

Vous prenez pour prétexte les carences guadeloupéennes et guyanaises dans le domaine de l'assainissement et des ordures ménagères, en ignorant les enjeux financiers qui concernent tant l'État que ses collectivités. Vous faites un choix politique qui stigmatise tous les élus de l'outre-mer, les maires, les conseillers généraux, les conseillers régionaux et la future collectivité territoriale, revenant à une forme de tutelle qui rompt avec la logique de décentralisation et de responsabilisation que le projet de loi en discussion est censé porter.

La mesure retenue dans la nouvelle rédaction adoptée par amendement est tout aussi inopérante que la précédente. Monsieur le rapporteur, ce n'est pas en mettant en place une procédure de carence que l'on réglera le problème; on ne fera au contraire que l'aggraver. Ce n'est pas non plus parce que ce n'est plus le Premier ministre, mais le ministre responsable qui prendra le décret que les choses s'arrangeront. C'est encore pire!

Vous ôtez aux collectivités territoriales toute possibilité d'assumer directement leurs responsabilités en matière de santé publique et d'environnement. Quant aux engagements internationaux de la France, leur respect dépend d'une concertation et certainement pas de ces mesures autoritaires.

Je souhaite donc la suppression de l'article 9, et vous demande pour quelle raison de telles mesures n'ont-elles pas été prises à l'encontre des communes qui ne respectent pas la loi SRU et le quota de 20 % de logements sociaux. Regardez donc cette réalité en face! Nous sommes ici au cœur d'un débat politique.

Dès lors que cet article 9 aura été supprimé, on pourra féliciter le Gouvernement du dialogue qui a permis d'aboutir à ce texte, et la lumière reviendra. Vous avez donné, madame la ministre, un outil de gouvernance original à la Martinique et à la Guyane; il domicilie une responsabilité de gestion et implique indifféremment les élus dans leur réalité endogène. Vous avez aussi donné à la Guyane, ce beau et grand pays d'Amazonie, doté d'un patrimoine humain et naturel exceptionnel, des moyens de gouvernance inédits. Dans l'un et l'autre cas, les choix sont différents; je les respecte. Pour ces deux pays, il s'agit de statuts particuliers, qui procèdent d'une application ouverte de l'article 73.

Vous avez permis une évolution potentielle des compétences, grâce à un amendement adopté en commission des lois. Vous permettez également une amélioration – encore insuffisante – des relations en matière de coopération. Il faut cependant aller plus loin et permettre à ces régions de siéger de manière permanente dans des instances régionales qui leur sont propres.

Vous ouvrez également des perspectives en matière de gouvernance multiniveaux, notamment pour les régions ultrapériphériques, afin de parvenir à une gouvernance maritime locale. Il est facile en effet d'affirmer que les régions ultrapériphériques françaises constituent 97 % de notre surface maritime et 70 % de la surface maritime européenne sans leur donner la possibilité de pouvoir coopérer avec le Brésil, par exemple, si l'on parle des Caraïbes.

Vous accordez enfin à la Martinique une habilitation à légiférer dans le domaine de l'énergie. Cela mérite d'être salué. Vous l'avez déjà fait à deux reprises pour la Guadeloupe, et je pense que la prochaine demande guyanaise en ce sens devrait être satisfaite.

Vous apportez également une réponse claire concernant la mise en place, en 2014, de la collectivité unique. Je ne partage pas néanmoins votre argument sur la cohérence entre les

échances nationales et locales. Il s'agit davantage, selon moi, d'éviter que cette collectivité ne soit mise en place dans des conditions qui ne soient pas acceptables, faute de préparation suffisante.

Au-delà de ces avancées majeures, le recours aux ordonnances n'est pas fondé. Il pouvait se comprendre dès lors qu'il fallait accélérer le processus et organiser la consultation en 2012. Dès lors que l'échéance est repoussée à 2014, les ordonnances ne sont plus justifiées pour opérer la fusion du personnel ou organiser les nomenclatures comptables. Cela peut se faire par voie législative. Il y a le temps pour une consultation locale, d'autant que le texte qui nous a été soumis prévoyait à l'origine que ce soit le préfet qui coordonne cette organisation en s'appuyant sur la concertation. Cette disposition qui n'avait aucun sens a été supprimée, et il me semble que la loi est un meilleur outil ici que les ordonnances.

En ce qui concerne l'assemblée de Martinique, vous êtes passés de 86 à 51 élus, tout comme vous attribuez – et c'est louable – 51 élus à la Guyane, chiffre susceptible de progresser selon la démographie. Je ne serai pas celui qui comparera la Martinique à la Guyane – je suis autant guyanais que martiniquais –, mais attribuer 51 élus à la Martinique ne me semble pas à la hauteur des enjeux de son développement. Vous savez pertinemment en effet qu'il faut beaucoup plus d'élus que cela pour participer à l'ensemble des commissions. Je souhaite donc que vous augmentiez le nombre des élus.

Concernant le nombre de sections, le rapporteur explique que les choses se feront par décret mais sans rien changer. Non! Si vous passez par décret, il faut avoir le courage, si vous consultez les élus locaux, de changer lorsque c'est nécessaire.

Nous considérons que la proximité entre les élus et la population est fondamentale et, si dans un premier temps nous avons accepté quatre circonscriptions, j'ai clairement dit que nous revenions sur cette position, pour des raisons politiques locales. Je propose un découpage en huit sections, pour permettre une meilleure représentation du nord de la Martinique et compenser, en termes de proximité, la perte des cantons.

Concernant le congrès, la direction que vous prenez tend à le dénaturer. Le congrès, mis en place selon les préconisations du rapport Lise-Tamaya, a représenté une avancée considérable. Il existait auparavant deux collectivités sur le même territoire et il s'agissait de rassembler ces deux collectivités pour faire des propositions en matière d'évolution institutionnelle.

Or vous donnez aux maires la possibilité de voter et vous créez un bicaméralisme, bicaméralisme que nous avons précisément voulu supprimer en créant la collectivité unique. De mon point de vue, les maires n'assument pas les mêmes missions. Il ne s'agit pas de dire qu'ils ne doivent pas voter, mais l'important est de consacrer l'évolution institutionnelle vers plus de responsabilité et plus d'autonomie. Je ne comprends donc pas pourquoi vous créez une seconde instance, aux côtés de la collectivité unique.

Enfin, concernant les rapports entre le président de l'exécutif et le président de l'Assemblée, nous avons corrigé une erreur essentielle, car il ne doit pas y avoir d'opposition radicale entre le président de la collectivité et le président de l'exécutif. Il faut notamment faire attention à l'ordre du jour, et je remercie le rapporteur d'avoir accepté un amendement qui spécifie bien que c'est le président de l'assemblée qui décide de l'ordre du jour, sur la base des priorités du président de l'exécutif.

Les Martiniquais et les Guyanais attendent beaucoup de ce nouvel outil, de ces nouvelles institutions. Ne les décevez pas. Ce moment est une étape essentielle, et nous devons être conscients des manquements, notamment sur le lien à opérer entre évolution institutionnelle, gouvernance, développement et responsabilités.

Je dirais à l'instar d'Aimé Césaire, en 1981, qu'« il s'agit de faire accéder nos populations à la pleine personnalité collective et d'ouvrir à leur initiative tout le champ du possible ».

Tous les statuts ont leurs avantages et leurs inconvénients. Moi, je me situe au confluent de toutes les énergies pour éviter de demeurer « dans les marécages stagnants de l'aliénation – dont les dangers existent toujours –, les blandices de l'assistance... et les délices de la société de consommation sans production ». Nous devons aussi faire en sorte que cette gouvernance soit au service d'une nouvelle politique de développement de façon à ce que nous puissions nous attaquer de la manière la plus ferme qui soit aux grandes difficultés de ces pays – 25 % de chômage, de nombreuses personnes en recherche de logement, des politiques de développement qui nient la croissance endogène, une incapacité à trouver le rythme nécessaire à une croissance partagée localement.

C'est pour cela que nous ne boudons pas notre histoire en même temps que le progrès. Nous voterons ce texte parce qu'il le faut, mais dans l'immédiat, en raison des insuffisances que j'ai évoquées, je vous demande de voter le renvoi en commission. Au-delà du statut, c'est aussi d'un appel à nous-mêmes qu'il est question, de notre capacité à organiser un nouveau développement, à puiser dans notre créativité, notre imagination, à travers des initiatives de dépassement, pour faire face aux nouveaux défis du monde. Je vous remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** C'est vrai, les délais ont peut-être été un peu courts, personne n'en disconvient, mais le travail du Sénat s'est fait sur la durée et nous avons eu une très grande concertation.

Deux projets de loi, organique et ordinaire, arrivent aujourd'hui au terme d'un processus qui a permis un examen très approfondi. J'entends bien les regrets qui ont pu être formulés à propos des lois de décentralisation de 1982 ou de la décision du Conseil constitutionnel du 12 décembre. Il s'est tenu à cette époque des débats que je ne méconnais pas mais la situation a évolué et l'on ne peut pas sans cesse se renvoyer l'histoire. Un certain nombre des élus de l'époque ne sont plus ici aujourd'hui et, ainsi que l'a rappelé le président de la République, il n'est plus temps d'avoir un statut unique. Les choses peuvent changer comme en témoignent les deux exemples de la Martinique et de la Guyane.

Vous avez pointé un certain nombre de difficultés, de manquements. Oui, sans doute, mais n'oublions pas les nombreuses avancées : ces statuts choisis par les collectivités et conformes aux vœux de la population. Permettez-moi d'insister particulièrement sur ce point : nous sommes bien dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, ce qui était demandé par les populations guyanaise et martiniquaise, dont il faut respecter les votes. Pour autant, malgré le cadre très précis de l'article 73, si les évolutions sont bien celles des départements et des régions, des évolutions législative sont possibles, ce n'est pas incompatible – et c'est à ma demande que votre amendement a été adopté en commission. L'unité se fait dans la diversité mais rien, à mon sens, ne justifie un renvoi en commission pour manque de travail.

Vous avez également évoqué la composition de l'Assemblée. Vous considérez que cinquante et un élus – et non plus quatre-vingt-six – ne suffiraient pas à représenter 400 000 habitants. Je reprendrai l'exemple que j'ai donné en commission. Mon beau département de la Manche, un peu moins insulaire que le vôtre, mais qui compte tout de même 330 kilomètres de côtes, dispose aujourd'hui de cinquante-deux conseillers généraux et seize conseillers régionaux, ce qui fait un total de soixante-huit. À la suite de la réforme qui mettra en place des conseillers territoriaux en 2014, nous passerons à trente-neuf élus pour 500 000 habitants, soit exactement la même proportion que celle que vous dénonciez. Vous voyez bien qu'il ne s'agit pas de vous stigmatiser en assurant mal la représentation de vos populations. En tout cas, si la représentation était mauvaise chez vous, elle ne serait pas meilleure chez nous, et tout serait à refaire. Je ne pense pas que ce soit le cas.

Je suis également à l'origine d'un amendement visant à renvoyer à un décret en Conseil d'État et non à la loi la fixation d'un certain nombre de règles, conformément au droit commun, ce qui renforcerait la possibilité d'échanger, de recueillir les avis des assemblées existantes de Guyane et de Martinique. Pour autant, les huit sections proposées pour l'une aujourd'hui et quatre pour l'autre sont peut-être des éléments appelés à évoluer à l'avenir. Je ne voudrais pas me substituer au Gouvernement et je n'engage que ma position de rapporteur, mais ce qui a été fait à un moment donné peut être défait si les situations évoluent.

Pour ce qui est du congrès des élus, il ne s'agit pas du tout de mettre en place un bicaméralisme. Il n'en a au contraire jamais été question. Ce congrès a pour vocation de faire des propositions en matière d'évolution institutionnelle. Son champ de compétences est très étroit et il me semblait particulièrement difficile de faire comprendre le fait que certains puissent disposer d'un droit de vote complet quand d'autres n'avaient qu'un pouvoir consultatif.

Sans répondre de façon exhaustive à toutes vos interrogations, je dirai que tous ces éléments prouvent que nous avons pris le temps de réfléchir, de peser, soupeser les avantages et les inconvénients des amendements que vous et vos collègues avez présentés, avant d'en accepter un certain nombre.

Cette motion de renvoi en commission me paraît non pas déplacée, mais réellement superflue.

**M. le président.** La parole est à M. Louis-Joseph Manscour, pour une explication de vote.

**M. Louis-Joseph Manscour.** Madame la ministre, vous venez d'écouter avec beaucoup d'attention les propos de mon collègue Serge Letchimy qui demandait le renvoi en commission de votre texte.

C'est vrai, ce projet de loi représente une avancée significative, mais parce que les populations, en particulier celles de Guyane et de Martinique, ont placé tous leurs espoirs dans ce processus qui voit enfin reconnu l'accès à la responsabilité qu'elles demandent depuis très longtemps, nous ne pouvons pas aujourd'hui, dans le cadre de la procédure d'urgence, bâcler le texte au motif que le temps presse. Non, au contraire, il est nécessaire d'aller plus loin.

Nous savons bien que cette loi ne suffira pas à elle seule à résoudre les problèmes dont souffrent les collectivités et à répondre aux attentes de leurs habitants. Nous savons aussi que si l'État ne joue pas son rôle – et nous n'en avons pas toutes les garanties –, si les moyens et le fonctionnement du

ministère de l'outre-mer ne sont ni renforcés ni réorganisés, ce texte voté en l'état ne répondra pas aux aspirations des peuples de Guyane et de Martinique.

C'est la raison pour laquelle nous demandons à Mme la ministre de nous laisser un peu plus de temps, notamment en commission, pour que nous puissions étudier tous les points négatifs. Nous n'oublions pas que ce texte opère des avancées significatives, mais beaucoup reste à faire pour qu'il soit mis à la disposition des populations de Guyane et de Martinique et que nous puissions aller de l'avant. Nous serons sûrs, dès lors, de disposer d'un bon texte qui répondra aux aspirations des peuples de Martinique et de Guyane. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

(*La motion de renvoi en commission, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE

**M. le président.** Dans la discussion générale commune, la parole est à M. Pascal Brindeau.

**M. Pascal Brindeau.** Consultés le 24 janvier 2010 sur l'avenir de leur collectivité, les électeurs de Guyane et de Martinique se sont massivement prononcés en faveur de la transformation de leur département et de leur région en une collectivité unique régie par l'article 73 de notre Constitution.

À cet égard, le premier objet de la discussion qui s'ouvre à présent est bien de nous conformer au vœu de nos concitoyens guyanais et martiniquais, en fixant dans la loi les contours de cette nouvelle collectivité, et ce quelques mois à peine après avoir vu l'île de Mayotte devenir le cent et unième département français.

C'est la preuve, s'il en fallait, de la vitalité que revêtent outre-mer les adaptations institutionnelles, plus de soixante ans après la loi de 1946 qui avait érigé en départements ce qu'on appelait alors encore les quatre vieilles colonies – Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion.

Aussi, si le projet de loi ordinaire relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique revêt bien une importance cruciale, il importe de conserver à l'esprit les raisons qui ont présidé, voici plus d'un an, à la tenue de ces consultations.

Chacun le sait, bien plus que quelques revendications ponctuelles, la violente crise sociale qui a embrasé, dans les premiers mois de l'année 2009, les départements français d'Amérique ainsi que la Réunion a été l'occasion de révéler les limites et les failles qui étaient, dans ces collectivités, celles de notre pacte républicain.

Par voie de conséquence, les états généraux de l'outre-mer, convoqués à l'issue de la crise pour répondre au profond malaise qui s'était fait jour, n'ont pas seulement eu à traiter de quelques problèmes ciblés, d'ailleurs régulièrement évoqués dans cet hémicycle, qu'il s'agisse du prix des carburants et plus largement de la vie chère, de la faiblesse des mécanismes censés garantir à nos concitoyens une continuité territoriale effective avec l'hexagone ou des difficultés à tracer les contours d'un modèle de développement endogène de ces territoires.

En réalité, la question à la laquelle se devaient de répondre les états généraux était bien plus large et touchait véritablement au projet de société que la République se devait de proposer à nos concitoyens ultramarins.

Dans l'ensemble des départements d'outre mer, ces états généraux se sont ainsi saisis du débat institutionnel et statutaire ouvert à l'initiative du Président de la République lors de son déplacement aux Antilles. Ce débat a bien eu lieu et, après de très riches développements, il a débouché sur des conclusions sensiblement variables d'un département à un autre.

Ainsi, si les habitants de la Martinique et de la Guyane ont exprimé la volonté d'une évolution institutionnelle, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, voire d'une évolution statutaire, c'est-à-dire appelant à un passage du champ de l'article 73 à celui de l'article 74, nos compatriotes guadeloupéens ont pour leur part souhaité se donner le temps d'une plus grande réflexion. À la Réunion, c'est la volonté du *statu quo* institutionnel qui l'a emporté, dans la droite ligne du sentiment qui avait prévalu lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Après avoir rejeté, tant en Martinique qu'en Guyane, la perspective d'une évolution statutaire, nos concitoyens ont ainsi fait le choix de la collectivité unique, partageant le constat dressé quelques semaines plus tôt par le comité Balladur pour la réforme des collectivités locales, lequel estimait que la superposition sur un même territoire d'un département et d'une région illustre à l'extrême l'empilement des structures administratives dont souffraient nos territoires.

Une seule et même collectivité territoriale succédera donc prochainement, en Martinique comme en Guyane, au département et à la région. C'est, là encore, ce que préconisait *in fine* le comité Balladur.

La concertation a porté ses fruits : alors que la future collectivité territoriale de Guyane se verra dotée d'un schéma institutionnel proche de celui des régions, avec une assemblée et un président élu en son sein qui constituera l'exécutif de la collectivité, la Martinique sera quant à elle organisée sur un schéma plus original caractérisé par une séparation étanche des organes exécutifs et délibérants de la collectivité.

L'Assemblée de Martinique élira un président pour diriger ses travaux, mais elle élira également un conseil exécutif composé de neuf membres dont un président, lequel sera l'ordonnateur de la collectivité et le chef de son administration. Responsable devant l'Assemblée de la Martinique, ce conseil exécutif pourra être renversé par l'adoption, à la majorité des trois-cinquièmes, d'une motion de défiance à l'allemande, c'est-à-dire « constructive » car elle devra proposer une composition alternative du conseil exécutif.

Cependant, si les différents schémas institutionnels proposés semblent aujourd'hui faire consensus tant localement qu'au sein de notre assemblée, tel n'est pas le cas du nouveau pouvoir de substitution qui serait confié au préfet en cas de carence d'une collectivité régie par l'article 73. Proposée à la suite des travaux du conseil interministériel de l'outre-mer, cette procédure, loin de constituer ce « retour du gouverneur » décrit par certains, se justifie d'abord par l'impossibilité, pour des raisons géographiques évidentes, de recourir au soutien de collectivités voisines en cas de difficultés majeures. À cet égard, il s'agit bien, en l'espèce, d'une procédure exceptionnelle, d'une garantie pour l'État et pour les administrés de chacune de ces collectivités.

Je veux aussi saluer les modifications apportées à cette procédure tant par les sénateurs que par notre commission des lois, puisque finalement c'est sur un constat de carence certes, mais aussi sur le dialogue entre les élus locaux et le représentant de l'État que reposera cette procédure, en lieu et place de la mise en demeure initialement envisagée.

J'en viens au dernier point de ce débat. Il concerne l'assouplissement des conditions dans lesquelles une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution peut se voir habilitée à adapter pour son territoire certaines règles relevant du domaine de la loi ou de celui du règlement.

Cette faculté constituait, lors de la révision constitutionnelle de 2003, le corollaire de la réaffirmation du principe d'identité législative régissant les départements d'outre-mer. Elle avait, à l'époque, suscité beaucoup d'espoir. Mais force a été de constater que les conditions fixées pour cette procédure, ainsi que le contrôle d'opportunité exercé par le Gouvernement lorsque ces demandes d'habilitation portent sur une matière relevant du pouvoir réglementaire, ont eu pour effet d'en limiter largement la portée. En conséquence, le groupe Nouveau Centre soutiendra l'assouplissement proposé de la loi organique du 21 février 2007.

Plus largement, et en guise de conclusion, je voudrai souligner que si la création d'une collectivité unique procède d'abord et en priorité du souhait exprimé par les électeurs, elle constitue non pas une fin en soi, mais avant tout un outil au service du développement de ces territoires.

À cet égard donc, il appartiendra désormais à l'ensemble des acteurs locaux, et à l'État, de se saisir de ces possibilités nouvelles, au service de nos concitoyens guyanais et martiniquais, au service du développement économique et du progrès social de ces collectivités.

C'est bien là, mes chers collègues, tout le sens du lien qui nous unit, ultramarins et métropolitains, dans la République. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Diefenbacher.

**M. Michel Diefenbacher.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la question de l'adaptation des régimes juridiques nationaux aux départements d'outre mer est lancinante depuis les premiers temps de la départementalisation.

Elle a connu un début de règlement au début de la V<sup>e</sup> République : ce que l'on appelait « le décret de 1960 » était un décret simple, pas même un décret en Conseil d'État, qui prévoyait les conditions dans lesquelles la loi et le règlement pouvaient s'affranchir de règles nationales. C'est en application de cette curieuse institution qu'un certain nombre de mesures d'adaptation fondamentales ont été prises dans les années 60 et 70, dans des matières aussi importantes que la politique familiale, la politique sociale ou la politique fiscale.

Au-delà de la fragilité de ses bases juridiques, le décret de 1960 comportait deux imperfections. Il ne permettait d'adapter ni les institutions d'outre mer ni le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales aux nécessités locales. Ces lacunes ont été comblées par les différentes modifications apportées à la Constitution, en particulier depuis 2000, qui ont notamment conduit à la rédaction actuelle des articles 73 et 74 de la Constitution.

C'est en application de ces dispositions que les populations de la Martinique et de la Guyane ont écarté le statut d'autonomie de l'article 74 avant de demander à bénéficier des mesures d'adaptation prévues par l'article 73.

Les nouvelles collectivités se définissent par trois caractéristiques : ce ne seront pas des territoires autonomes ; ce seront à la fois des régions et des départements ; elles pourront bénéficier d'un régime particulier en ce qui concerne à la fois le système institutionnel et les domaines de compétence. Tout le débat qui va nous occuper ce soir me paraît devoir porter sur

ce régime particulier, c'est-à-dire sur la nature et sur l'ampleur des adaptations nécessaires pour répondre aux problèmes de développement économique, social et culturel, problèmes particuliers que l'on rencontre dans chacune de nos collectivités d'outre-mer.

Je veux d'abord féliciter le Gouvernement pour la méthode suivie pour l'élaboration de ce texte. Cette méthode est fondée sur une très large concertation, comme l'a rappelé Mme la ministre. Le Président de la République en personne a d'ailleurs souhaité y participer en organisant une réunion à l'Élysée, le 8 novembre dernier, avec les principales parties prenantes. Cette méthode repose également sur le fait que le Gouvernement n'a pas souhaité avoir d'*a priori*, mais qu'il voulait plutôt trouver des solutions simples et concrètes, adaptées aux problèmes particuliers que rencontrent nos collectivités d'outre mer. Cette méthode est caractérisée, enfin, par la recherche d'un consensus, et j'ai le sentiment après avoir écouté les différents intervenants depuis le début de nos débats que, s'il existe encore des points de vue particuliers, ce qui est normal dans un débat comme le nôtre, d'une manière générale, un consensus est un train d'émarger.

Tous ceux qui observent la vie politique de l'outre-mer depuis plusieurs décennies ne peuvent que se féliciter du chemin parcouru depuis l'époque pas si lointaine où toute dérogation aux règles nationales était ressentie comme une sorte de menace pour l'intégrité de notre territoire national.

Madame la ministre, pour toutes ces raisons, le groupe UMP soutiendra sans réserve le projet du Gouvernement. Qu'il me soit toutefois permis d'évoquer trois points : le premier sous forme d'observation, le deuxième sous forme d'interrogation et le troisième pour exprimer ma satisfaction.

Je ferai d'abord une observation concernant le régime juridique qui, demain, sera applicable à la Martinique. Je suis très frappé de constater que les mesures d'adaptation prévues pour la Martinique sont particulièrement importantes et dérogoires par rapport aux régions et aux départements non seulement de métropole, mais aussi d'outre-mer. Elles le sont en particulier sur deux points : sur le plan des institutions et en matière de régime électoral.

En matière institutionnelle, il est prévu de dissocier en Martinique les fonctions de président de l'assemblée délibérante et de chef de l'exécutif. Ce système inspiré du modèle corse est très différent de ce qui existe partout ailleurs.

En matière électorale, l'adaptation va également très loin. Le nouveau dispositif s'appliquera à partir de 2014, or à cette date, les représentants des régions et départements seront élus selon le même scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Or, en Martinique et en Guyane s'appliquera un système très différent de représentation proportionnelle appliquée à des sections électorales. La justification de ce nouveau système électoral est, à mon sens, plus aisée pour la Guyane que pour la Martinique. La Guyane est en effet un très vaste territoire, les cantons s'étendent sur des espaces considérables et il est manifestement difficile pour un seul élu de couvrir de tels ensembles. Le cas de la Martinique est incontestablement différent. Notez bien que cette observation n'a en aucun cas pour objet de remettre en cause un consensus établi. J'estime en revanche qu'il est important que nos travaux établissent clairement, notamment pour le Conseil constitutionnel qui examinera ces textes, que ce nouveau régime à la fois institutionnel et électoral est justifié par des caractéristiques particulières, historiques, géographiques, économiques, sociales, culturelles et politiques. Je ne doute pas que nos débats seront tout à fait éclairants sur ce point.

Je souhaite, ensuite, évoquer un autre point sous la forme interrogative. L'article 9 du projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique concerne le pouvoir accordé au préfet qui pourrait, dans certains cas particuliers, en cas de carence, se substituer aux autorités locales élues. À ce sujet, j'ai relu avec beaucoup d'attention les débats du Sénat et ceux de la commission des lois, et j'ai écouté il y a un instant le raisonnement de notre collègue Serge Letchimy. Même si je simplifie un peu, j'ai le sentiment que deux arguments principaux ont été invoqués à l'appui de l'article 9.

Un premier argument est celui du juste équilibre. La fusion des deux collectivités entraînera une fusion des institutions : il est évident que, demain, l'assemblée unique, que ce soit en Martinique ou en Guyane, aura beaucoup plus de pouvoir que les deux assemblées qui coexistent séparément aujourd'hui. Il est donc apparu que les autorités locales élues disposant de davantage de pouvoirs, il serait nécessaire que le représentant de l'État ait, lui aussi, des pouvoirs renforcés.

**Mme Christiane Taubira.** Voilà au moins qui est dit clairement ! Parole d'ancien préfet !

**M. Michel Diefenbacher.** Pour des raisons que chacun peut imaginer, je ne suis pas indifférent à cet argument. J'observe d'ailleurs qu'il avait été invoqué dès la fin des années 70, lorsque l'on avait commencé à réfléchir au statut d'autonomie des territoires d'outre-mer. Il a été repris lors des discussions sur la décentralisation et il est évoqué aujourd'hui à chaque fois qu'il s'agit de modifier un statut.

Sur ce point, madame la ministre, je vous dirais volontiers que si la volonté du Gouvernement est de renforcer l'autorité des préfets, il faut leur donner davantage d'autorité émanant de l'État...

**Mme Christiane Taubira.** Tant qu'à faire !

**M. Michel Diefenbacher.** ...plutôt que de chercher à rogner les prérogatives des collectivités territoriales. Par conséquent, l'argument du juste équilibre n'est pas le bon.

J'en vois toutefois un second : celui du risque de la mise en cause de la responsabilité de l'État. Finalement, c'est l'argument que vous avez invoqué, madame la ministre, en parlant des carences dans le domaine du respect des réglementations environnementales. Nous avons connu, par ailleurs, des exemples de mauvaise gestion des aides européennes ayant entraîné l'obligation de remboursement par l'État.

**Mme Marylise Lebranchu.** En Bretagne, notamment !

**M. Michel Diefenbacher.** En métropole et outre-mer, vous avez tout à fait raison.

**M. Serge Letchimy.** Vous allez dans mon sens !

**M. Michel Diefenbacher.** Oui, je vais dans votre sens, car je crois que vous avez soulevé un véritable problème. Il me semble que le droit de substitution doit pouvoir exister dans certains cas, en particulier lorsque la carence des autorités locales, que ce soit en métropole ou outre-mer, peut entraîner la mise en cause de la responsabilité de l'État. Mais si une mesure de cette nature est finalement adoptée, elle doit être en effet d'application générale...

**Mme Christiane Taubira.** Voilà !

**M. Michel Diefenbacher.** ...et ne pas concerner uniquement tel ou tel territoire ou collectivité d'outre-mer.

Pour terminer, car je m'aperçois que mon temps de parole est épuisé, je veux décerner un satisfecit au Gouvernement pour avoir abandonné l'idée de mettre en place les nouvelles institutions avant l'échéance de 2014. Je comprends parfaitement l'impatience des élus, et je la respecte. Mais il faut dire très clairement qu'une telle disposition serait assurément contraire à la Constitution et très certainement censurée par le Conseil constitutionnel.

En effet, les conseillers généraux qui ont été élus en 2008 l'ont été pour six ans, c'est-à-dire jusqu'en 2014 ; les conseillers régionaux élus en 2010 l'ont été pour quatre ans, c'est-à-dire jusqu'en 2014, et les conseillers généraux élus en 2011 l'ont été pour trois ans, c'est-à-dire jusqu'en 2014. Accepter que la loi interrompe ces mandats, ce serait reconnaître au Parlement une sorte de droit de dissolution des assemblées locales. Or, ce droit général de dissolution n'existe pas. Le Parlement peut modifier la durée d'un mandat local avant que celui-ci ait commencé, mais, dès lors que l'élu a été choisi par le peuple pour exercer un mandat dont la durée a été fixée, le Parlement ne peut interrompre ce mandat – sauf dans le cas très particulier de la carence, qui peut entraîner une dissolution, mais ce n'est pas dans cette hypothèse que nous sommes.

Telles sont, monsieur le président, madame la ministre, les quelques observations que je souhaitais formuler, en confirmant au Gouvernement le soutien que l'UMP apportera à cette réforme.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Chantal Berthelot.

**Mme Chantal Berthelot.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la revendication d'une architecture institutionnelle adaptée à notre réalité et à nos intérêts propres au sein de la République est constante dans l'histoire guyanaise. C'est dans ce cadre que le congrès des élus guyanais a adopté, à une grande majorité – je reviendrai sur ce terme –, le 2 septembre 2009, une résolution en faveur de la création d'une nouvelle collectivité régie par l'article 74 de la Constitution.

Par la suite, le Président de la République a décidé d'organiser une double consultation, en proposant aux Guyanais un autre choix parallèlement à celui retenu par le congrès. Cette consultation a abouti à un vote en faveur d'une collectivité unique dans le cadre de l'article 73. Ce verdict des urnes, je le respecte, cela va de soi. Si je fais ce rappel, madame la ministre, c'est pour que personne ne se méprenne sur le sens du résultat. Au centre des préoccupations de tous les Guyanais, il y a le problème de notre « mal-développement », notre retard dans quasiment tous les domaines. L'égalité républicaine est purement théorique, chez nous, quand il s'agit de l'accès au logement, à la santé, à l'éducation, à la sécurité, et j'en passe. Nous vivons quotidiennement le drame humain que constituent le chômage et la précarisation de tout un pan de notre société.

L'ampleur du défi que pose cette réalité est d'autant plus immense que notre population aura doublé en 2030, atteignant environ 500 000 personnes, dont près de la moitié aura moins de vingt ans. Il nous faut prendre en compte cette perspective en examinant le projet de loi qui nous est soumis. Dès lors la question centrale est celle-ci : quelle organisation institutionnelle et quels moyens la nouvelle collectivité devra-t-elle avoir pour être à la hauteur des enjeux ?

Madame la ministre – je ne veux pas vous stigmatiser, mais vous représentez le Gouvernement ce soir –, vous aviez le choix du contenu, de la substance de cet outil institutionnel dont dépend l'efficacité de l'action publique, même s'il ne

porte pas, en lui-même, de solution miracle. Qu'avez-vous retenu pour la Guyane au terme de la concertation avec les élus ?

S'agissant de la gouvernance, la grande majorité des élus locaux et nationaux de la Guyane ont fait le choix de la collégialité. Je souhaiterais que nous nous mettions une bonne fois pour toutes d'accord sur la signification du terme de majorité, car je ne peux pas accepter la mauvaise foi. Seul le conseil régional s'est déclaré favorable à une gouvernance simple. Le conseil général, qui s'est prononcé à l'unanimité de ses quinze membres présents le 17 juin, l'association des maires, un sénateur et moi-même sommes pour la collégialité. Cela ne fait pas un consensus, mais c'est une très grande majorité, et je souhaiterais que ce soit dit très clairement, car la mauvaise foi n'est pas acceptable pour nos concitoyens.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Je crois qu'il n'y avait pas de mauvaise foi.

**Mme Chantal Berthelot.** La collégialité permet un certain équilibre des pouvoirs. De ce fait, ce mode de gouvernance est plus adapté à un fonctionnement démocratique de la nouvelle collectivité, qui additionnera les compétences et les ressources du département et de la région. Il est plus efficace aussi pour la gestion d'un territoire vaste comme le Portugal, c'est-à-dire à l'échelle d'un pays. Or, vous nous proposez un simple décalque des organes et du fonctionnement d'un conseil régional. En clair, nous assistons à l'absorption du conseil général par le conseil régional.

Votre schéma institutionnel organise la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule autorité : le président de l'assemblée délibérante. Vous refusez même à cette collectivité la possibilité encadrée de voter une motion de défiance constructive qui lui permettrait de mettre en cause la responsabilité de son président. Et, pour couronner le tout, vous vous opposez au non-cumul des mandats de président de l'Assemblée et de président d'un établissement public de coopération intercommunale. D'ailleurs, notre commission des lois a supprimé cette mesure d'incompatibilité qui avait été ajoutée par le Sénat contre votre volonté. Ainsi, au nom du droit commun, vous allez instaurer en Guyane, pour de longues années, des institutions monopolistiques, faisant naître le risque d'une dérive autoritaire.

Dans ce contexte, je m'interroge sur la modification du texte du Sénat concernant le dispositif destiné à assurer une représentation équilibrée des territoires au sein de l'Assemblée de Guyane. Notre commission des lois n'a pas contesté sur le fond la délimitation des sections électorales et la répartition des sièges que le Sénat a retenue. Mais elle a renvoyé le découpage des sections à un décret en Conseil d'État après consultation préalable des assemblées délibérantes, arguant du caractère réglementaire de cette disposition.

Je n'entrerai pas dans des arguties juridiques. Par ailleurs, il me semblait que la majorité était pourtant identique au Sénat et à l'Assemblée.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Ce sont des assemblées différentes !

**Mme Chantal Berthelot.** Toutefois, une question se pose. Pour les premières élections à l'Assemblée de Guyane, le conseil général et le conseil régional seront saisis pour avis. Mais, s'ils sont en désaccord, selon quels critères allez-vous choisir, madame la ministre ? Par ailleurs, en raison de notre croissance démographique et donc de l'augmentation du nombre d'élus à l'Assemblée de Guyane, nous aurons à réviser la carte électorale à court terme. Quelle sera alors la

décision de l'autorité réglementaire ? Face à ces incertitudes, il me semble plus judicieux que, comme l'a proposé notre rapporteur, ces questions sensibles puissent faire l'objet d'un débat au Parlement et soient tranchées dans la loi afin d'éviter d'éventuels choix arbitraires.

Pour conclure ce chapitre sur l'organisation institutionnelle, je dirai qu'il s'agit ni plus ni moins que de revenir, avec trente ans de retard, à l'option d'une assemblée unique dans les DOM, votée en 1982, lors de la loi créant les collectivités régionales. À l'époque, le Conseil constitutionnel s'y était opposé, car elle sortait du cadre du droit commun ; nous avons connu l'invention d'une région monodépartementale, qui a montré ses limites. Oui, la fin de cette invention est une avancée. La collectivité territoriale devra permettre la rationalisation de l'action publique. Mais je regrette profondément le manque d'audace et de courage politique du Gouvernement qui ne manifeste aucune ambition pour l'avenir de la Guyane, s'abritant derrière un discours sur le droit commun.

Puisque le droit commun prévaut, madame la ministre, je vous invite à mettre un terme aux nombreuses dispositions dérogatoires qui pénalisent les ressources de nos collectivités locales : la dotation globale de fonctionnement est plafonnée dans sa partie superficielle, ce qui nous a fait perdre 16 millions d'euros en 2009 ; le foncier domanial non concédé et non exploité de l'État n'est pas évalué, ce qui lui permet d'échapper à la taxe sur le foncier non bâti sur l'ensemble de son domaine privé ; 27 millions d'euros sont prélevés sur les recettes d'octroi de mer des communes au profit du conseil général, dont la dotation globale de fonctionnement est inférieure à la moyenne des départements à démographie comparable.

Toujours au nom du droit commun, je vous invite également à supprimer l'article 9 du texte, qui renforce le pouvoir de substitution du préfet. Pourquoi prendre cette mesure alors que le droit commun accorde déjà au préfet un pouvoir de substitution dans différents cas de défaillance ou de manquement d'une collectivité dans l'exercice de ses compétences ? Le renforcement du dispositif uniquement pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution est une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et une stigmatisation des élus locaux d'outre-mer. Il est donc inacceptable. J'ai d'ailleurs déposé un amendement de repli, par lequel je propose, dans l'hypothèse où ce dispositif serait maintenu, qu'il soit étendu aux collectivités régies par l'article 72 de la Constitution. Par ailleurs, les carences des collectivités locales, avancées comme justification, ont souvent des raisons financières liées à leurs difficultés structurelles. Les pouvoirs renforcés du préfet n'y pourront rien.

Pour terminer, j'évoquerai le nouveau dispositif relatif aux habilitations, qui s'appliquera dès le vote du projet de loi organique à l'ensemble des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. La souplesse de la procédure et l'allongement de la durée des habilitations doteront la collectivité d'un nouvel outil de gestion qui permettra d'adapter les politiques publiques à notre réalité, et de ce fait, de renforcer leur efficacité. En allant au terme des possibilités offertes par l'article 73 dans ce domaine, la Guyane pourra décliner la vision qu'elle a pour son territoire et s'engager dans les politiques concourant au socle de son développement économique, social et culturel. Riche de cette expérience, elle verra s'élargir, à terme, le champ des possibles. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

**M. le président.** La parole est à M. Alfred Marie-Jeanne.

**M. Alfred Marie-Jeanne.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'aspiration à l'émancipation est inhérente à la vie de tout peuple. Chaque jour, l'histoire nous enseigne qu'il est plutôt sensé de l'accompagner. L'entraver est toujours source de déboires aux conséquences parfois incalculables. C'était tout un symbole que d'avoir inscrit dans le préambule de la Constitution le droit inaliénable des peuples à disposer d'eux-mêmes. La France s'assignait ainsi solennellement la noble mission d'assurer cet objectif fondamental.

Pourtant, aujourd'hui, s'agissant de la simple mise en place d'une collectivité unique, qui aurait dû aller de soi depuis bien longtemps, on ergote encore, on parle de temps perdu. Est-ce pour donner le change? En agissant de la sorte, on oublie volontairement de dire que le temps se perd chaque fois que le tardigrade prend le pas sur l'émancipateur.

À cet égard, il y a eu, dans tous les camps, à la fois des émancipateurs et des tardigrades inconditionnels. Pour ne pas évoluer, ces derniers évoquaient pour la Martinique, tantôt le droit commun, tantôt une assimilation pure et dure – l'État lui-même n'a pas été en reste.

Puisqu'il est de bon ton, en cette circonstance, de prendre l'histoire à témoin, permettez que je vous en rappelle certains points, sans chercher à les dénaturer ni à les magnifier.

À la suite de la mise en place d'un Établissement public régional en Martinique, après le rejet du projet d'instauration de la grande région Antilles-Guyane, le mouvement « La parole au peuple », ancêtre du Mouvement indépendantiste martiniquais, avait lancé l'idée de la création d'une assemblée unique.

En 1974, en tant que président du mouvement « La parole au peuple », dans un document remis à Gaston Defferre, représentant personnel de François Mitterrand, candidat unique de la gauche à la présidence de la République, je préconisais déjà ceci : « Aucun statut d'autonomie ou d'indépendance ne sera, d'autorité, imposé au peuple martiniquais contre sa volonté générale par le gouvernement français (...) Militer pour l'émancipation nationale martiniquaise ne pourra être considéré comme une atteinte à l'intégrité territoriale française ni à la sécurité de l'État français (...) De plus, la présence militaire française sera considérablement réduite et les casernes ainsi désaffectées, réutilisées à des fins sociales (...) L'ORTF, en tant qu'office public d'information, sera réellement démocratisé (...) Le libre accès et un temps de parole devront être garantis à toutes les tendances politiques et syndicales ».

Quelle résonance démocratique! Et c'était il y a 37 ans! Le candidat François Mitterrand fut laminé en Martinique, car les tardigrades de tous bords ont utilisé les arguments éculés bien connus, remis sans cesse au goût du jour, que sont notamment le largage et la perte des acquis sociaux. Toutefois, il y eut une exception singulière. À Rivière-Pilote, dont j'étais le maire depuis seulement trois ans, Mitterrand sortit premier avec 99 voix de majorité.

Le même François Mitterrand est arrivé en 1981 à la présidence de la République avec, en bandoulière, sa loi de décentralisation, loi que j'ai considérée comme une loi d'émancipation des collectivités, tant la tutelle de l'État était tentaculaire et étouffante.

Tout le monde sait que l'assemblée unique, proposée par le gouvernement de François Mitterrand et par personne d'autre – une idée à laquelle se sont ralliés tous les élus de gauche de

l'outre-mer – a été « retoquée » par le Conseil constitutionnel le 2 décembre 1982 au regard de l'état de la législation en vigueur.

Et le temps s'écoule encore.

En effet, de 1982 à 1998, aucune réforme de la Constitution n'a été proposée par quiconque pour réparer cette aberration juridique de région monodépartementale, certains élus préférant s'accommoder d'une situation équivoque qu'ils dénonçaient par ailleurs avec véhémence. Dès 1998, élu député puis président de région, je demandais la création d'une assemblée régionale unifiée de transition, lors du débat organisé par l'Assemblée nationale sur l'avenir de l'outre-mer. C'était précisément le 23 octobre.

Le 1<sup>er</sup> décembre 1999, j'ai signé la déclaration de Basse-Terre, avec Mme Lucette Michaux-Chevry et M. Antoine Karam. Document en main, nous avons convaincu le Président Jacques Chirac de la nécessité de débloquer la situation. Il le fit en modifiant la Constitution, permettant pour la première fois, en 2003, la consultation populaire obligatoire que nous avions réclamée. Mais entre-temps, à l'initiative de Claude Lise et de moi-même, le congrès des élus s'était réuni pour aboutir à l'objectif qui était déjà le même que celui d'aujourd'hui, à savoir la mise en place d'une collectivité unique dans le cadre de l'article 73 de la Constitution. Ce sont les mêmes qui dénoncent aujourd'hui la perte de temps, qui ont freiné cette transformation ratée à 1 030 voix près, c'est-à-dire à moins de 1 %!

Et le temps s'écoule encore.

J'ai récidivé avec Claude Lise, en prenant contact avec le Président Nicolas Sarkozy. C'est lui qui a permis la double consultation des 10 et 24 janvier 2010 que nous avions sollicitée. Pour arriver à ce résultat, utile certes, mais pas suffisant à lui tout seul, j'ai frappé à la porte de trois Présidents de la République, car l'intérêt général de la Martinique l'exigeait!

Cependant, la défense de cet intérêt général passe nécessairement par le respect intégral des règles démocratiques les plus élémentaires. Toute prolongation accordée pour la mise en place de cette collectivité unique, regroupement de deux institutions déjà bien rodées, relève tout simplement de la pinaillerie et de la finasserie.

Se souvient-on qu'il nous est arrivé de mettre en place une collectivité de façon accélérée? N'est-ce pas la collectivité régionale qui a été officiellement installée en Martinique, bien avant son entrée en vigueur en France même? Quelle situation ubuesque!

Et le temps s'écoule encore.

Madame la ministre, dans ces conditions, je voterai contre le report à 2014. Un autre point de désaccord essentiel porte sur l'étranglement de la démocratie au nom d'une prétendue stabilité. Je déposerai, à ce sujet, deux amendements qui devraient concilier majorité absolue et stabilité.

La règle de la majorité absolue, celle de la prime majoritaire exorbitante de 20 %, ainsi que le conseil exécutif monocole, prévus dans le texte, créent objectivement les conditions de l'absolutisme, or l'installation de la collectivité unique ne doit pas conduire à l'installation de la pensée unique. Et pour coiffer le tout, vous remettez en selle un préfet devenu gouverneur superstar! Si nous bafouons à ce point la démocratie, nous passerons d'une situation aberrante à une situation aberrante aggravée, avec un président de l'exécutif omnipo-



tent, un vrai roitelet en somme. *Nou ka soti en sann pou tombé en difé* – nous sommes sortis de la cendre pour tomber dans le feu!

Pour éviter toutes ces entorses, je propose que la liste obtenant la majorité absolue au premier ou au deuxième tour ne bénéficie pas d'une prime majoritaire supplémentaire, puisque l'objectif de stabilité est déjà atteint. Dans le cas contraire, il suffirait d'accorder à la liste sortie en tête, mais n'obtenant pas la majorité absolue, le nombre de sièges supplémentaires pour l'atteindre.

Un pays, fût-il de taille modeste, a autant besoin de démocratie que les autres pour se vivifier. Il faut continuer à déverrouiller le système. Cette collectivité unique est un sas symbolique, qui ouvre le champ des possibles.

Car l'œuvre de l'homme n'est pas achevée : pour la parfaire, la démocratie doit en être le socle permanent.

**Mme Chantal Berthelot.** Très bien!

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à vingt-trois heures vingt-cinq, est reprise à vingt-trois heures trente-cinq.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

La parole est à M. Alfred Almont.

**M. Alfred Almont.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, nous entreprenons aujourd'hui l'examen du projet de loi ordinaire appelé à instituer les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et à déterminer leur organisation ainsi que leur fonctionnement institutionnel; dans le même temps, nous nous pencherons sur le projet de loi organique portant diverses mesures relatives aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution pour leur donner les moyens de leur développement, mesures qui sont évidemment indépendantes de l'adoption de la loi ordinaire. Ces deux textes, adoptés par le Sénat en première lecture le 12 mai dernier, nous sont présentés dans la droite ligne de la consultation électorale du 24 janvier 2010, à l'occasion de laquelle les populations concernées ont nettement fait le choix de mettre un terme à l'étrange juxtaposition de deux collectivités sur un même territoire, à cette région monodépartementale qui ne s'est pas révélée un modèle de réussite puisqu'elle était caractérisée, on le sait, par l'enchevêtrement des compétences, des capacités financières partagées et des cofinancements de grands projets dans les domaines essentiels, tout cela étant de nature – j'en ai fait l'expérience – à susciter des politiques redondantes, voire contradictoires.

Le projet de loi relatif à la Guyane et à la Martinique dont nous débattons répond du reste à l'exigence de réparer cette anomalie intervenue en 1982 lorsque, pour appliquer aux départements d'outre-mer la loi créant les collectivités régionales, la solution censée proche du droit commun avait tout simplement consisté à les ériger en régions monodépartementales, faute de pouvoir les regrouper ou de diviser chacun d'eux en deux départements. La réforme constitutionnelle de 2003 portant « organisation décentralisée de la République » a enfin mis un terme à cette curiosité institutionnelle, puisque le nouvel article 73 de la Constitution, celui de l'identité législative, a rendu possible la création d'une collectivité unique fusionnant le département et la région, après consultation des populations.

C'est ainsi que les Martiniquais et les Guyanais, appelés par le Président de la République à se prononcer sur cette nouvelle voie de l'article 73, le 24 janvier 2010, ont clairement consacré le nouveau dispositif. Le Président n'avait d'ailleurs pas manqué de mettre en garde contre le *statu quo*. Les électeurs ont affiché leur détermination à mettre en œuvre une évolution institutionnelle comportant une logique d'adaptation pour tenir compte d'irréductibles particularités et pour réussir la décentralisation, une évolution de nature à leur procurer les moyens de s'attaquer aux racines d'un « mal-développement » dont les effets sont aujourd'hui bien connus. J'entends rappeler que pour préparer au mieux la mise en place de ces institutions, une commission composée d'élus du conseil général et du conseil régional, en nombre égal, avait été installée d'un commun accord pour se pencher sur l'organisation de la nouvelle collectivité : elle a permis de trouver un consensus sur un grand nombre de points. Certes, des divergences sont apparues, mais sur peu de points. Il nous appartient maintenant, mes chers collègues, de parvenir à un texte cohérent pour que, dans l'esprit de l'article 73, la Martinique puisse, dans les meilleures conditions, prendre le train de la grande réforme territoriale.

Pour ma part, c'est dans le respect du choix des populations et des accords qui sont intervenus, dans la concertation, au cours des mois qui suivirent la consultation, que j'aborderai – pour la Martinique cela s'entend – l'examen des deux projets de loi, qui me paraissent désormais largement lisibles.

Pour le plus grand nombre des élus, la mise en place de la collectivité nouvelle de Martinique doit obéir aux règles et aux principes que je vais m'appliquer à rappeler et que j'approuve sans réserve.

En matière de compétence, conformément à la décision prise par les Martiniquais, la nouvelle collectivité exercera toutes les compétences actuellement dévolues au département et à la région. L'exercice de compétences supplémentaires, dans le cadre déterminé par l'article 73 – c'est déjà le cas pour les régions et départements d'outre-mer comparés à leurs homologues de l'Hexagone –, ne saurait être exclu *a priori* et pourrait être envisagé dans l'avenir. Seul le Conseil constitutionnel – qui n'a pas eu à se prononcer pour le moment sur cette question – pourrait, le cas échéant, en fixer les limites.

À propos de l'architecture institutionnelle, il y a lieu de considérer comme acquis le principe d'une séparation organisée entre l'assemblée délibérante, dont le président dirige les travaux, et un conseil exécutif. Le président du Conseil exécutif dirige l'action de la collectivité territoriale, il rend compte chaque année à l'Assemblée de Martinique de la situation de la collectivité par un rapport suivi de débats. Il y a donc là un gage de renforcement de la démocratie, consolidé par l'institution d'une motion de défiance, dont le seuil de dépôt maintenu à un tiers des membres de l'Assemblée est de nature à garantir le respect de toutes les composantes de celle-ci. Il convient de noter avec intérêt que le texte institue dorénavant quatre vice-présidents au sein de l'Assemblée, élus à la proportionnelle des groupes, et rend obligatoire une délégation pour chacun des huit conseillers exécutifs. L'Assemblée dispose, comme il était souhaitable, d'un bureau qui aura pour rôle d'organiser tant ses propres travaux que ceux des commissions spécialisées. Elle pourra ainsi préparer dans les meilleures conditions son travail de délibération sur le fond. Le Conseil exécutif, quant à lui, mettra en œuvre les mesures d'exécution de ces délibérations, dans un parfait esprit de juste équilibre.

Quant au mode d'élection de l'assemblée délibérante, la démarche a consisté à adopter un mode de scrutin combinant les principes de proximité, d'efficacité, d'équité et de légitime représentation des différentes composantes territoriales. La population dans son ensemble ayant adhéré à un projet indissociable du vrai développement qu'elle ne cesse d'appeler de ses vœux, il importe qu'elle soit impliquée dans sa mise en œuvre et qu'elle se retrouve dès lors dans le mode de scrutin : celui-ci doit garantir la représentation de l'ensemble des forces politiques de la Martinique de façon à consolider un espace de débats démocratiques tout en permettant d'assurer un fonctionnement efficace des institutions et d'arrêter des choix clairs. Seul un scrutin de liste sur la base d'une circonscription unique, découpée en sections dans des conditions désormais affichées, et assorti d'une prime majoritaire significative attribuée à la liste arrivée en tête, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi, est de nature à répondre à ces objectifs. Cela n'est ni nouveau ni singulier. Les institutions fonctionnent selon une dynamique majoritaire. La prime a pour but de contribuer à l'efficacité et d'assurer une stabilité politique ; elle ne saurait menacer l'équité dans la représentation.

S'agissant de la date de la mise en œuvre de cette réforme, qui s'inscrit dans le droit commun, j'entends réaffirmer ici mon option en faveur de l'installation de la nouvelle collectivité en 2014. Une telle option, qui ne bouleverse pas le cycle démocratique, est de nature à nous procurer l'opportunité d'assurer la fusion dans les meilleures conditions d'efficacité car la plus grande vigilance sera de mise. Il faut donc se réjouir, madame la ministre, que le Gouvernement ait proposé par voie d'amendement que « les premières élections auront lieu au plus tard en 2014 pour respecter le choix des Guyanais et des Martiniquais de rester dans le droit commun ». Il convient dès lors, mes chers collègues, de planifier la mise en place de la nouvelle collectivité dans ce délai qui me paraît approprié et propice au succès d'une réforme institutionnelle d'une telle importance.

À propos du renforcement des pouvoirs de substitution du préfet dans les collectivités régies par l'article 73, s'il peut paraître nécessaire que le représentant de l'État soit appelé à intervenir dans l'urgence au nom de l'intérêt général, ce ne peut être bien sûr que de manière exceptionnelle et, quoi qu'il en soit, dans le cadre des compétences exclusives de la collectivité. Le rôle du préfet, prévu par le code général des collectivités territoriales, ne peut être remis en cause, mais il ne saurait devenir exorbitant du droit commun. La tutelle des préfets a d'ailleurs disparu en 1982, avec la loi de décentralisation, au bénéfice de l'accompagnement. Si dans ces conditions le préfet, dans le cadre du rôle qui lui est dévolu, peut procéder à l'état des lieux et demander au Gouvernement d'intervenir, surtout dans le cas où la responsabilité de l'État est en cause, par simple décret après une mise en demeure de la collectivité restée sans effet, ce doit être pour accompagner la collectivité au plus haut niveau dans la mise en place des mesures nécessaires dans les domaines énumérés dans le projet de loi. L'efficacité demeure évidemment l'objectif, mais l'essentiel consiste à préserver le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Quelques mots concernant le conseil consultatif instauré dans le cadre de la mise en place de la collectivité unique de Martinique. Le Conseil économique, social et environnemental est heureusement étendu à la culture, à l'éducation et au sport ; deux sections spécifiques sont clairement identifiées, préservant ainsi les acquis majeurs de la décentralisation pour nos régions d'outre-mer, notamment la reconnaissance de problématiques spécifiques en matière de culture et d'éducation.

Enfin, pour ce qui est du régime des habilitations, le projet de loi organique allège la procédure d'habilitation des collectivités territoriales par l'État, et c'est tant mieux : il prévoit un décret en Conseil d'État et non une loi pour une habilitation dans le domaine réglementaire, et allonge, comme les élus martiniquais l'ont vivement souhaité, la durée d'habilitation jusqu'à la fin du mandat de l'Assemblée qui en a fait la demande. Le Sénat a ouvert la possibilité de proroger cette habilitation de deux ans après le renouvellement de l'Assemblée et adopté plusieurs dispositions de nature à éviter un contrôle d'opportunité de la part du Gouvernement sur les demandes d'habilitation dans le domaine législatif, ce contrôle devant revenir au Parlement lui-même, ce qui me paraît de bon aloi. Il s'agit de permettre aux collectivités locales régies par l'article 73 d'exercer pleinement leurs facultés d'adaptation et de définition des normes, facultés qui leur ont été reconnues depuis 2003 par la Constitution.

Je conclurai, mes chers collègues, en remerciant le Gouvernement de nous avoir accompagné dans une telle démarche de responsabilité et en soulignant que les dispositifs que ces textes visent à mettre en œuvre supposent une coopération intelligente des groupes politiques de la représentation nationale pour leur adoption définitive. C'est ainsi que cette réforme voulue par nos concitoyens, sur la base de consultations électorales, sera enfin une réalité. Il est temps de simplifier le système trop complexe d'aujourd'hui pour favoriser véritablement l'efficacité des politiques publiques et parvenir enfin, à travers plus de responsabilité, aux conditions du vrai développement.

C'est avec enthousiasme que, sur la base des observations que j'ai formulées, je voterai ces projets de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Christiane Taubira.

**Mme Christiane Taubira.** Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, pour éviter tout risque de malentendu, je me sens un devoir moral d'énoncer un préalable : mes propos ne concerneront que la Guyane.

En effet, en dépit de l'empathie que j'éprouve pour les Martiniquais, des multiples séjours que j'ai effectués dans leur pays, des liens solides et durables que j'y ai noués, des nombreux amis que j'y compte encore, j'estime ne pas être en mesure d'apprécier ce qui convient le mieux aux Martiniquais, que ce soit dans l'immédiat ou pour les générations futures.

S'agissant de la Guyane, j'estime avoir une profondeur historique, une pratique de terrain, un recul sur les luttes politiques et sociales, une connaissance des lieux et des milieux et une expérience des institutions qui me donnent autorité pour parler de ce territoire et des gens qui y vivent.

J'ai beaucoup entendu dire que c'était la volonté massive des populations et singulièrement de celles de la Guyane qui aboutit à l'examen de ces textes. Incontestablement, c'est le résultat des urnes, de la consultation du 24 janvier, qui aboutit à l'examen de cette petite loi organique et de cette petite loi ordinaire.

Cependant, quelques chiffres à l'appui, il me paraît utile de dire qu'il n'est pas souhaitable d'ignorer totalement le choix fait par d'autres électeurs. Lors du scrutin du 24 janvier, les électeurs ont opté pour la collectivité unique dont le périmètre était bien précisé : la question du Président de la République indiquait qu'elle exercerait les compétences dévolues au

conseil général et au conseil régional. Ce choix a recueilli 57 % de voix favorables, ce qui est une majorité incontestable et incontestée.

Cependant, lors d'une première consultation organisée le 10 janvier, la question était la suivante : Souhaitez-vous une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution ? Le « oui » n'a atteint que 30 % des suffrages, c'est-à-dire 9 448 voix – un nombre que je vous invite à retenir pour une raison que vous allez comprendre.

Lors du scrutin du 24 janvier, le taux de participation a chuté à 27 % contre 48 % lors de la consultation précédente. Le « oui » à la collectivité unique l'emporte avec 57 % des suffrages représentant 9 914 voix. C'est-à-dire qu'entre ceux qui ont choisi l'article 74 le 10 janvier et ceux qui ont choisi la collectivité unique le 24 janvier, il y a 466 voix d'écart, ce qui n'est pas considérable. Cela ne fragilise pas le vote puisqu'en démocratie une voix d'écart fait l'affaire. Il n'empêche que l'on ne peut ignorer ces 9 448 personnes qui avaient choisi, une semaine avant, l'article 74.

Quel est l'objet de ce rappel ? Il ne s'agit pas de dire que les textes ne sont pas légitimes ou que le scrutin du 24 janvier est à interroger, mais il faut considérer que cette demande de collectivité unique n'est pas la seule expression de la modification institutionnelle prévue.

À tort, l'étude d'impact du Gouvernement fait remonter cette demande de réforme institutionnelle essentiellement aux mouvements sociaux de 2008 et de 2009 et éventuellement au seul congrès de 2009. Or cela fait plus d'un demi-siècle qu'il y a, en Guyane en tout cas, une demande de réforme d'abord statutaire, ensuite institutionnelle.

M. le rapporteur nous a fait l'amitié de remonter à une trentaine d'années.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** J'évoquais la réforme de 1982, chère collègue.

**Mme Christiane Taubira.** Je n'y étais pas.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Moi non plus, nous étions trop jeunes sans doute !

**Mme Christiane Taubira.** Néanmoins, j'observais les choses de près. Cela nous rajeunit.

Trente ans, c'est déjà beaucoup mieux que 2008-2009, parce que c'est une revendication constante. Je ne le dis pas juste pour contrarier mais pour que l'on comprenne la densité avec laquelle cette revendication a été portée sur plusieurs générations.

Elle a connu son expression la plus spectaculaire en 1958, à l'occasion du référendum sur l'adoption de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. À cette occasion, les forces politiques les plus dynamiques appelaient à voter contre cette Constitution – il y en a toujours et encore aujourd'hui. C'est la promesse d'un nouveau statut qui a fait basculer la position de ces forces politiques qui étaient regroupées autour d'un mémorandum. Il y avait là les sensibilités de gauche et de droite de l'époque, mobilisées autour d'un référendum pour demander un statut spécial – c'est ainsi qu'il s'appelait – pour la Guyane.

Cette revendication a connu une tension paroxystique en 1962, avec la déception d'après 1958. Lors de sa venue en Guyane – et en Martinique aussi me semble-t-il –, André Malraux avait promis une modification de statut. Quatre ans

plus tard, la modification n'étant pas intervenue, une mobilisation populaire extrêmement forte avait donné lieu à une répression sans précédent.

À l'Assemblée nationale, cette cause fut plaidée par le député Justin Catayée, lequel disparut juste après dans un accident d'avion. À partir de 1962, les forces politiques qui réclamaient ce changement de statut se sont retrouvées un peu cassées par la disparition du député. Pour autant, cette revendication n'a pas disparu.

Déjà Léon Gontran Damas, député de Guyane entre 1948 et 1951, constatant l'impérialisme d'une administration envahissante – aussi bien sur le littoral que dans les communes de l'intérieur – et aux résultats catastrophiques, estimait qu'il faudrait se décider à aménager ce territoire ou à l'évacuer. Ces revendications sont donc profondes et elles ont été portées par de grandes figures de l'histoire politique guyanaise.

Dans les années 1970, des remous considérables se produisent. Les départementalistes reculent de façon très importante et, finalement, le débat politique se cristallise entre les autonomistes et les indépendantistes.

En 1981, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, l'espoir renaît. La demande d'assemblée unique – qui n'est pas tout à fait l'aboutissement des combats des trente années précédentes – est entendue ; elle est traduite dans un texte de loi qui sera censuré par le Conseil constitutionnel. Un moratoire est proclamé entre le gouvernement de gauche et ses partenaires des collectivités dans nos pays. Cette revendication statutaire et institutionnelle resurgit dans les années 1990.

Cette profondeur historique, cette trajectoire montrent que, dans ces territoires, il existe une demande d'ajustement non pas administratif mais institutionnel. En Guyane en tout cas, il y a cette demande d'une architecture qui correspondrait davantage à ce territoire d'Amazonie en Amérique du Sud.

Les enjeux sont considérables : exploitation et de mise en valeur des ressources du territoire ; contrôle du territoire lui-même ; relations géopolitiques, économiques et commerciales avec les pays voisins ; réponse aux besoins d'une jeunesse importante – plus de la moitié de la population n'a pas vingt ans. Les grands enjeux économiques sont liés aux richesses terrestres et marines, mais aussi à des activités technologiques innovantes telles que l'activité spatiale. Il s'agit de connecter les activités économiques et la jeunesse de ce territoire.

Le Gouvernement peut se contenter de nous faire croire qu'il s'agit d'une simple réforme administrative, d'un ajustement. Il peut prétendre que nous allons juste rationaliser le fonctionnement de deux collectivités qui étaient sur un territoire commun et que cette réforme est tout à fait neutre, qu'elle n'a aucun relief. Dans ce cas, soit il méconnaît complètement cette trajectoire historique, ce qui serait une faute politique, soit il choisit délibérément de la méconnaître, ce qui serait une ruse incapable de prospérer. Je vous le dis pour que vous le répétiez au Gouvernement, madame la ministre.

Cette réalité-là, je voudrais qu'elle soit prise en compte. Comprenez bien que ce ne sera pas fini. Il ne suffira pas d'adopter ces deux textes – je ne voterai pas en leur faveur, je vous le dis en toute honnêteté – pour clore le chapitre de la revendication institutionnelle, parce que, précisément, ces institutions ne seront pas tellement mieux adaptées que les précédentes.

Venons-en à quelques points importants comme la gouvernance. Vous avez dit à plusieurs reprises, madame la ministre, que la gouvernance telle que prévue dans ce texte était un choix de la majorité des élus de Guyane. Ou bien on évacue les postulats d'Euclide – et cela veut dire que je n'avais rien compris au système décimal – ou alors on fait les comptes arithmétiques.

La gouvernance par la commission permanente a été demandée par la majorité actuelle du conseil régional : vingt et une voix. Je ne compte pas les absents qui, en général, ont des procurations.

L'opposition du conseil régional – dix voix – s'est prononcée pour une gouvernance collégiale, sous forme d'un conseil exécutif. Le conseil général, récemment reçu par le rapporteur, a quant à lui adopté à l'unanimité, en séance plénière, un mode de gouvernance collégial. Si vous n'avez pas la délibération, madame la ministre, je vous la faxe. À cela, il faut ajouter trois parlementaires sur quatre.

Faisons les comptes : vingt et un de la majorité du conseil régional, dix de l'opposition du conseil régional, trois parlementaires sur quatre et quinze présents au conseil général. Ou bien on évacue le postulat d'Euclide ou bien on admet que, arithmétiquement, la majorité s'est prononcée pour une gouvernance collégiale.

Mais pour la gouvernance comme pour la sortie des sections de la loi, vous avez choisi de n'entendre que la délibération de la majorité du conseil régional. Comme référence, celle-ci a d'ailleurs pris Saint-Martin, une petite commune transformée en collectivité par le choix des électeurs – que tout le monde respecte bien entendu – en 2003.

Voilà la référence pour calibrer la gouvernance en Guyane, un territoire de 91 000 kilomètres carrés, doté d'un espace maritime de 230 000 kilomètres carrés où l'on réalise des forages de pétrole en eau profonde. Voilà comment a été effectué le calibrage, sachant que la commission permanente du conseil régional n'a pas pu se réunir quatre fois, faute de quorum.

S'agissant du calendrier, tout le monde ne s'accorde pas sur la date de 2014 et pour ma part je serais favorable à 2012. On va attendre quatre ans ! Or on a estimé que la consultation était urgente au point de l'organiser avant les élections régionales. On a estimé qu'il était urgent de mettre en place la collectivité au point que le Gouvernement déclare la procédure accélérée pour l'examen des textes. Puis, aujourd'hui, on nous annonce qu'on va attendre le calendrier national. C'est le seul argument ! Sinon, pourquoi pas 2013 ou 2015 ? Il s'agit seulement de s'aligner sur le calendrier électoral national.

Quant à l'article 9, il est aussi choquant que cohérent, madame la ministre. C'est la cohérence de la recentralisation, de la condescendance, de dérogations toujours à notre détriment. Ce sont des précédents pour les outre-mer, comme l'était l'ordonnance Debré de 1960 qui donnait au préfet le droit d'expulser de nos territoires tout fonctionnaire dont on estimait que la parole ou la pensée était de nature à nuire à l'ordre public.

C'est ainsi qu'ont été expulsés Édouard Glissant de la Martinique, Yvon Leborgne de la Guadeloupe, Boris Gamaleya de La Réunion, Marius Miron de la Guyane, sur décision du préfet au nom de l'ordonnance Debré de 1960.

De plus, vous multipliez les préfets. Monsieur Diefenbacher, en qualité d'ancien préfet, vous avez raison de dire qu'il faut être cohérent et renforcer les moyens de la préfecture. Effectivement, puisqu'on recentralise, il faut renforcer les moyens de l'administration déconcentrée, je suis d'accord avec vous. D'ailleurs c'est en cours : nous avons déjà droit à deux ou trois sous-préfets, plus un préfet, plus un directeur du parc amazonien – 40 % du territoire – qui est doté de pouvoirs de police et peut donc être considéré comme un deuxième préfet.

Je voudrais, pour finir, parler des finances locales. Vous avez monté un comité Théodule censé examiner ces questions, mais vous rejetez les solutions qui permettraient à la Guyane de dégager les ressources qui financeraient son développement. Vous refusez par exemple de revaloriser la redevance minière : elle est passée de 8 euros à 11 euros par kilo, alors que, dans le même temps, l'once d'or est passée de 360 dollars à 1 300 dollars. Vous refusez également de nous inscrire dans le dispositif REDD international, avec les puits de carbone et les services rendus par la forêt amazonienne. Vous refusez de créer un cadre fiscal pour les activités minières, qu'elles soient terrestres ou marines – je pense au pétrole. Vous nous refusez des ressources, vous plafonnez nos dotations et vous venez ensuite nous expliquer que nous devons faire des efforts ! Nous le concevons parfaitement, mais sans doute ces efforts pourraient-ils être bien différents, sans doute pourrions-nous avoir des ressources financières normales, qui couvriraient nos besoins et nous permettraient d'apporter une contribution de solidarité aux besoins nationaux.

Pour conclure cette rétrospective historique, je pourrais citer l'un de nos auteurs, car vous savez que notre littérature compte de brillants esprits, à la pensée éblouissante.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Il suffit de vous écouter pour en être convaincu !

**Mme Christiane Taubira.** Mais je resterai ici, en Europe, pour m'en remettre à Goethe, qui disait que « qui ne sait pas tirer les leçons de 3 000 ans vit seulement au jour le jour ». C'est bien pour cela que la profondeur historique est importante. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** Après ce joli moment de littérature, la parole est à M. Abdoulatifou Aly.

**M. Abdoulatifou Aly.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les deux projets de loi, organique et ordinaire, que nous examinons entendent concrétiser les changements statutaires sollicités par la population de la Guyane et par celle de la Martinique, à l'occasion des consultations populaires des 10 et 24 janvier 2010.

Je salue la célérité avec laquelle, après le Sénat, l'Assemblée nationale est appelée à examiner ces textes, et je me dois de féliciter notre rapporteur des efforts qu'il a déployés pour mener la concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

C'est ainsi que je ne peux m'empêcher de saluer le formidable consensus obtenu pour reporter la date d'entrée en vigueur des deux collectivités uniques de l'article 73 de la Constitution à mars 2014, comme pour la réforme territoriale. Il faut en effet rappeler que nos compatriotes de la Guyane et de la Martinique ont catégoriquement rejeté à une large majorité l'option de la transformation de leur territoire en collectivité territoriale prévue à l'article 74 de la Constitution. Ils ont au contraire préféré les maintenir dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, avec la garantie de

l'identité législative, mais sous la forme d'une collectivité unique dotée d'une assemblée unique exerçant à la fois les compétences d'un département et celles d'une région.

Dans ces conditions, j'approuve sans réserve le Président de la République et la ministre de l'outre-mer quand ils affirment que l'organisation de ces élections en même temps que celles qui se tiennent dans l'Hexagone pour les nouveaux conseillers territoriaux est un symbole fort qui montre que ces territoires restent dans le même cadre que celui de la métropole.

Il n'en demeure pas moins que ce respect scrupuleux de la volonté des Guyanais et des Martiniquais laisse planer un sérieux doute sur le bien-fondé des trois principales innovations introduites par les deux projets de loi. Force est de constater tout d'abord que, si la mise en place des deux nouvelles collectivités uniques est prévue dans le respect du calendrier électoral de droit commun, le mode de scrutin retenu pour la Guyane et pour la Martinique n'est pas celui devant s'appliquer dans l'Hexagone, et même dans le nouveau département de Mayotte, pour l'élection des conseillers territoriaux en 2014. De ce fait, au-delà de l'opportunité politique du choix d'un mode d'élection spécifique aux conseillers territoriaux de la Guyane et de la Martinique, c'est la validité juridique d'une telle disposition particulière qui est sujette à caution, dès lors que l'on déroge au principe de l'identité législative sans motivation aucune.

Il y a ensuite l'instauration d'un conseil exécutif au sein de l'assemblée de la Martinique et devant laquelle celui-ci est responsable. Vous me permettrez de demander pourquoi cette nouveauté est refusée à la Guyane, malgré les amendements présentés en ce sens par nos collègues élus de cette collectivité territoriale, alors qu'elle est accordée si naturellement à la Martinique.

En tout cas, parce que la responsabilité politique d'un exécutif devant une assemblée territoriale est un dispositif réservé en France aux collectivités territoriales relevant de l'article 74 de la Constitution, cette particularité s'avère dénuée de toute légitimité et de tout fondement constitutionnel.

**M. Serge Letchimy.** Ce n'est pas vrai !

**M. Abdoulatifou Aly.** Pour terminer, je voudrais attirer l'attention sur la dernière trouvaille du Gouvernement, tendant à renforcer sensiblement les pouvoirs de substitution du préfet dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. Il va sans dire que, à ce sujet, je partage totalement l'idée de notre collègue Letchimy qui propose la généralisation de ce mécanisme à l'ensemble des départements de l'Hexagone, en application du principe d'identité législative. L'article 73 de la Constitution n'impose nullement l'uniformité ; il ouvre au contraire expressément la possibilité d'adopter des adaptations, des dérogations, et même des habilitations à légiférer de manière spécifique, mais dans des conditions claires, précises et bien délimitées par un contrôle rigoureux. Pourquoi ne pas utiliser ces méthodes bien connues, au lieu d'emprunter des voies trop risquées au regard de la censure du Conseil constitutionnel ?

C'est sous le bénéfice de ces quelques observations que je me prononcerai sur l'adoption de ces textes.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Remiller.

**M. Jacques Remiller.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif aux collectivités de la Guyane et de la Martinique est une évolu-

tion institutionnelle majeure. Il prend en considération la volonté de moderniser le statut et la gouvernance des territoires de la Martinique et de la Guyane.

En effet, à la suite de Mayotte, devenue département et première collectivité unique au titre de l'article 73 de la Constitution depuis le 31 mars 2011, la Guyane et la Martinique vont également accéder au statut de collectivité unique. Cette évolution est souhaitée par les Guyanais et par les Martiniquais, qui se sont prononcés une première fois pour rester dans le droit commun de l'article 73 de la Constitution. Puis, le 24 janvier 2010, ils ont choisi, à près de 70 % en Martinique et à près de 60 % en Guyane, la création d'une collectivité unique exerçant les compétences d'un département et d'une région.

Ce statut ne remet en cause ni le sens ni l'esprit de la départementalisation, lesquels résident avant tout dans l'application du droit commun de la République.

Ce texte est le produit d'une concertation avec les élus de la Martinique et de la Guyane qui a commencé en février 2010, lors du déplacement du Président de la République en Haïti.

La création d'une collectivité unique ne sera pas une solution miracle pour la Martinique et la Guyane, mais elle permettra de rationaliser et de rendre plus efficace l'action publique locale et sera un instrument institutionnel plus performant au service du développement économique, social et culturel.

Nous pouvons être satisfaits de voir que le souhait majoritaire exprimé par les élus locaux a bien été respecté. C'est ainsi que, en ce qui concerne la Guyane, le projet de loi conserve à la nouvelle collectivité un schéma institutionnel de type régional.

Ainsi, l'assemblée de la Guyane, assemblée délibérante de cinquante et un membres, est dotée d'un président, organe exécutif de la collectivité, et d'une commission permanente.

Pour la Martinique, le projet de loi a retenu un schéma institutionnel original, différent de celui de la Guyane : il comporte l'assemblée de la Martinique, également composée de cinquante et un membres, et un conseil exécutif distinct élu en son sein. Les membres de ce conseil perdent leur mandat à l'assemblée. Ce dispositif s'inspire très nettement de celui qui a été conçu en 1991 pour la collectivité territoriale de Corse.

Même si, au Sénat comme à l'Assemblée, ce texte n'emporte pas l'adhésion unanime des représentants de la nation, le peuple de Guyane et celui de Martinique, leurs élus de tous bords politiques se sont réunis en de nombreuses occasions afin de se doter d'institutions nouvelles.

Ma vision de ce texte est quelque peu métropolitaine, j'en conviens, mais il me semble que, dans le contexte politique actuel, avec le besoin de redressement de la situation économique fragilisée, notamment par la crise mondiale, et avec les tensions sociales qui ont contribué à une crise de confiance, l'évolution statutaire des territoires est fondamentale. Ce texte a donc le mérite de constituer une avancée qu'il ne faut pas négliger, même s'il ne donne pas entière satisfaction. Mon vote sera donc favorable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Louis-Joseph Manscour.

**M. Louis-Joseph Manscour.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je suis le dernier intervenant dans la discussion générale, bien des choses ont déjà été dites et il y aura donc nécessairement des redites dans mon propos : mais il faut plusieurs coups de marteau pour enfoncer un clou, et j'espère bien que vous m'écoutez avec attention.

**M. Philippe Gosselin,** rapporteur. Nous le ferons !

**M. Louis-Joseph Manscour.** Après la censure par le Conseil constitutionnel de la loi instituant l'assemblée unique en 1982, la nouvelle étape législative que nous vivons est l'aboutissement direct d'une volonté constante de faire évoluer nos institutions.

En 2000, le mécanisme prévu par la LOOM sur les perspectives d'une évolution institutionnelle des DOM en atteste avec la mise en place du congrès des élus départementaux et régionaux.

La conversion de la droite sur ces questions d'évolution institutionnelle est singulièrement récente. La révision constitutionnelle de mars 2003 offre aux départements et régions d'outre-mer la possibilité de regrouper des collectivités ou de créer une assemblée unique, sous réserve du consentement des populations.

C'est le Président de la République de l'époque, Jacques Chirac, qui a voulu nous accompagner dans cette démarche. En 2000, à Madiana, il déclarait que les collectivités d'outre-mer devaient évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte sur mesure. Il paraissait normal que le Président de la République actuel suive la voie tracée, et il faut reconnaître qu'il eut le mérite de répondre aux sollicitations des élus de la Martinique et de la Guyane, leur laissant le choix de l'évolution institutionnelle de leur territoire sans sortir du régime de l'identité législative si chère à nos populations.

Serge Letchimy l'a rappelé, vingt-neuf ans après, nous vivons un moment historique de l'évolution institutionnelle de la Martinique et de la Guyane vers plus de responsabilités. En effet, le 12 mai dernier, le Sénat adoptait deux projets de loi : le premier, organique, vise à assouplir les conditions dans lesquelles les collectivités régies par l'article 73 pourront adopter les lois et les règlements nationaux ; l'autre, ordinaire, instaure une collectivité territoriale unique en lieu et place du département et de la région actuels.

Que de chemin parcouru, pourrait-on dire ! Un petit pas peut effectivement être considéré par certains comme un pas de géant.

Il est vrai que ces textes traduisent la volonté des électeurs concernés, qui avaient rejeté, le 10 janvier 2010, tout statut régi par l'article 74, pour approuver quinze jours plus tard un statut régi par l'article 73. Rappelons que cet article permet d'obtenir des dérogations tout en restant dans le droit commun. À l'issue de ces deux consultations, les populations avaient besoin d'être rassurées. C'est pour cela que les textes doivent être dépourvus de toute ambiguïté.

Mes chers collègues, nonobstant quelques interrogations, il faut le reconnaître, les deux projets de lois qui nous sont présentés aujourd'hui comportent quelques avancées.

Prenons le cas du régime des habilitations. Cette procédure, reconnue depuis 2003, s'est révélée lourde et complexe, notamment pour des sujets importants tels que l'environnement et le transport. Afin d'y remédier et de permettre à ces collectivités de se saisir de cet outil, ce projet de loi organique

tend à alléger la procédure d'habilitation des collectivités territoriales par l'État. La durée d'habilitation accordée par la loi, aujourd'hui limitée à deux ans, serait prolongée jusqu'à la fin de la mandature de l'assemblée qui l'a demandé.

Le maintien du congrès des élus départementaux et régionaux, dont l'effectif est augmenté de l'ensemble des maires et parlementaires, est aussi une avancée positive. J'ai cependant déposé un amendement à ce sujet. En effet, l'intégration des maires au congrès rend nécessaire la révision de ses compétences qui ne sauraient être limitées aux seuls avis sur l'évolution institutionnelle. Le congrès devrait aussi pouvoir émettre des avis dans des domaines tels que le social, l'aménagement du territoire et la fiscalité locale.

La mise en place de cette nouvelle collectivité devrait permettre une plus grande visibilité et efficacité dans la gestion des finances publiques et assurer une meilleure cohérence de l'action publique.

Ce serait cependant faire preuve d'un optimisme béat que de croire que cette nouvelle collectivité suffirait à elle seule à résoudre les problèmes dont souffrent nos territoires tant ils sont multiples et complexes.

S'agissant de la date de la mise en place de la collectivité unique, je note avec satisfaction que le Président de la République a retenu l'année 2014 et non l'année 2012 qu'il avait lui-même évoquée. La complexité de la fusion rendait difficile le maintien de cette échéance.

Certains ont voulu faire des comparaisons, mais il faut comparer ce qui est comparable, et il est certain que fusionner deux collectivités de cette importance, aux problématiques différentes, n'est pas une chose facile. Cette complexité rend donc nécessaire un soutien financier aux collectivités qui fusionnent. Nous regrettons, madame la ministre, que le Gouvernement n'ait pas prévu, dans le projet de loi, une dotation spécifique pour la réalisation de la fusion du département et de la région afin d'accompagner cette lourde réforme. En effet, la préparation de cette collectivité unique nécessite d'importantes études préalables telles que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'inventaire exhaustif des patrimoines des collectivités, département et région, l'installation des nouveaux services reformatés. Ces charges liées à la fusion ne doivent pas grever les budgets déjà tendus de ces collectivités.

Madame la ministre, malgré ces avancées, votre texte m'inspire quelques interrogations. Je vous en donne quelques exemples.

Le mode de scrutin proposé, la proportionnelle, sur la base de quatre circonscriptions législatives, ne répond pas à l'exigence de la représentation des territoires pour compenser la disparition des cantons. Son analyse approfondie montre son inadéquation. Il est d'ailleurs loin de faire consensus.

Par ailleurs, le pouvoir de substitution donné au préfet est totalement contraire à l'esprit de la décentralisation. Tous mes collègues ont eu l'occasion de le dire ; je le répète.

Votre projet de loi organise effectivement un pouvoir parallèle du préfet face à l'exécutif des collectivités uniques de Martinique et de Guyane. Il est prévu que le représentant de l'État se substitue quasi automatiquement aux collectivités dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité. Pour ma part, je trouve cela inadmissible : pourquoi propose-t-on, en l'occurrence, cette disposition que l'on n'a pas envisagée pour les collectivités de la métropole ? Considère-t-on que nous ne

sommes pas capables de gérer convenablement ? Peut-être souffrez-vous du syndrome de la Polynésie française, qui vous fait vous méfier aujourd'hui des ultramarins, singulièrement des élus de Martinique et de Guyane.

Madame la ministre, comme je l'ai dit au début de mon propos, les Martiniquais ont souhaité une évolution institutionnelle maîtrisée, dans le cadre de la République française et dans l'Europe. Ils ont toujours prôné une meilleure efficacité de la gestion des affaires martiniquaises. Ils se sont d'ailleurs toujours interrogés sur la pertinence de l'existence, sur un petit territoire, de deux collectivités qui exercent des compétences souvent semblables dans la réalité, un pourcentage élevé d'élus siégeant dans les deux assemblées.

Ne soyons pas dupes, mes chers collègues. Nous savons pertinemment que la mise en place de la collectivité unique – je l'ai déjà dit et je le répète – ne réglera pas tous les problèmes auxquels se trouvent confrontés nos compatriotes, et nous ne voulons pas qu'elle serve d'alibi à l'État pour ne pas assumer ses responsabilités. Si le Gouvernement ne nous donne pas envie de croire en l'État-providence, nous n'avons cependant pas envie d'en arriver à croire en « l'État-négligence ».

Dans la lutte pour l'émancipation de nos peuples, nous devons d'abord – je le sais – compter sur nous-mêmes. Ceux qui pensent que l'évolution du statut institutionnel va régler tous les problèmes se trompent. Le statut, ce n'est simplement qu'un instrument, mais je pense que les moyens nous seront donnés pour que nous puissions travailler à l'édification d'une Martinique – je ne parle pas de la Guyane, Mme Taubira s'en est chargée – nouvelle et prospère, au sein de laquelle chaque Martiniquais aura bien le sentiment de ne pas avoir été oublié. Cela doit nous permettre d'assurer un jour un meilleur développement économique, social et culturel à notre pays martiniquais. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

**M. le président.** La discussion générale commune est close.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Mesdames et messieurs les députés, je souhaite, à l'issue de ce débat, vous donner quelques éléments. Je vous ai écoutés avec beaucoup d'attention, et je vous remercie notamment pour la profondeur de vos interrogations. Je me rends compte que ce débat peut effectivement être aussi un débat passionné, et je ne sous-estime pas le fait que c'est tout un processus historique qui a abouti à ce que nous soyons réunis ici pour examiner ces projets de loi dont l'objet est une évolution institutionnelle pour la Guyane et la Martinique.

Je serai bien évidemment amenée à répondre à l'ensemble de vos questions ; il ne s'agit pas pour moi de me dérober. Elles peuvent nourrir le débat, notamment lorsque vous vous interrogez sur le modèle d'organisation qui a prévalu pour la Guyane, sur le découpage ou encore sur le nombre d'élus ou de sections. Même si un travail important a été mené en amont, dans le cadre de cette négociation que nous avons souhaitée, j'ai vu que vous formuliez, avec les amendements que vous avez déposés, d'autres propositions. Je suis disposée à échanger à ce propos, dans un esprit d'ouverture, pour que nous parvenions effectivement à un texte qui corresponde à la volonté des Guyanais et des Martiniquais.

Je tiens simplement à vous faire part de ma réflexion. Même si ce débat suscite des interrogations, notamment par rapport au cheminement suivi ou au fait que l'on a toujours posé la

question de l'émancipation, il faut savoir que l'évolution institutionnelle se situe dans un cadre, celui de l'article 73 de la Constitution, qui prévoit effectivement une consultation de la population, à un moment donné, sur un principe, et uniquement sur un principe. Ce n'est qu'ensuite que nous entrons dans une phase de négociation pour déterminer une organisation qui n'est fixée par aucun dispositif particulier et qu'il faut imaginer ensemble.

Il faut donc faire attention. J'ai entendu parler de courage et d'audace, mais nous devons garder ceci à l'esprit : nous devons respecter le vote des électeurs, quand bien même la participation au scrutin était faible. Le courage est de résister à la tentation d'imposer sa vision de ce qu'est une organisation plus adaptée pour l'avenir ; elle guette chacun de nous. Il faut se cantonner à ce qu'ont souhaité les électeurs à un moment donné, il ne faut pas essayer d'aller au-delà de ce qu'ils souhaitent, en l'occurrence de ce que souhaitent les Guyanais ou de ce que souhaitent les Martiniquais.

Tel est l'esprit qui a présidé à toute l'élaboration de ce texte, et nous n'avons pas voulu revenir à une organisation antérieure ; je veux vous rassurer à ce propos. J'aurai l'occasion d'en parler plus longuement, mais il me paraissait important, avant d'aborder l'examen des textes, de resituer quelque peu le cadre de leur préparation.

**M. Serge Letchimy.** Et l'article 9 ?

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** On en reparlera très longuement, monsieur le député.

#### COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION *(projet de loi organique)*

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi organique relatif aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

#### Article 1<sup>er</sup> A

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Lebreton, inscrit sur l'article.

**M. Patrick Lebreton.** J'exposerai très brièvement un point de vue réunionnais sur ces questions institutionnelles.

Ces textes puisent leur source principale dans les événements qui ont affecté les outre-mers dans les premiers mois de l'année 2009, même si le processus de clarification institutionnelle est continu depuis la départementalisation. Ces événements étaient principalement motivés par la situation économique et sociale dramatique de nos territoires : un chômage persistant, une pauvreté croissante et, surtout, le phénomène de la vie chère, qui résulte d'un système économique dépassé et à bout de souffle.

Pourtant, au lieu de répondre aux attentes réelles de la population, votre gouvernement, madame la ministre, a réduit ce mouvement à un débat institutionnel, certes légitime et nécessaire, mais qui constitue un risque pour la cohésion de territoires fragiles, *a fortiori* dans un contexte de tensions. Les premières consultations qui ont été organisées en Martinique et en Guyane ont montré l'attachement très majoritaire de ces habitants à l'article 73 de la Constitution

et à une intégration forte dans la République, puis la volonté de créer une collectivité unique. À la Réunion, l'attachement à la République est très fort et aucune voix ne s'est élevée pour réclamer une transition vers le régime de l'article 74 de la Constitution ; des voix ne se sont élevées que pour réclamer une amélioration sociale.

Concernant la collectivité unique, la loi transformant les collectivités territoriales et créant le conseil territorial a tranché la situation puisque la Réunion aurait de fait, si ce projet de loi devait *in fine* s'appliquer, une collectivité unique. Il est donc dommage que l'esprit de l'article 73, qui prévoit une consultation de la population pour toute création d'une collectivité unique n'ait pas été respecté, qu'une argutie juridique ait permis la validation du Conseil constitutionnel et que les Réunionnais aient ainsi été privés d'un débat serein sur l'avenir de leur collectivité territoriale.

*(L'article 1<sup>er</sup> A est adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 1 rectifié.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Les trois amendements que j'ai déposés sur cet article – l'amendement n° 1 rectifié, l'amendement n° 2 et l'amendement n° 3 – sont des amendements rédactionnels. Ils n'ont d'autre objet que de remettre en forme le texte et de faciliter sa lecture et une bonne compréhension des choses.

*(L'amendement n° 1 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 2 de M. le rapporteur est défendu.

*(L'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 3 de M. le rapporteur est défendu.

*(L'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup> bis

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 4.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Amendement rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Favorable.

*(L'amendement n° 4 est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup> bis, amendé, est adopté.)*

#### Articles 2 et 3

**M. le président.** Ces articles ne faisant l'objet d'aucun amendement, je les mets successivement aux voix.

*(Les articles 2 et 3, successivement mis aux voix, sont adoptés.)*

#### Article 4

**M. le président.** L'article 4 a été supprimé.

#### Articles 5, 5 bis et 5 ter

**M. le président.** Ces articles ne faisant l'objet d'aucun amendement, je les mets successivement aux voix.

*(Les articles 5, 5 bis et 5 ter sont adoptés.)*

#### Article 6

**M. le président.** la parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 5.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Amendement rédactionnel.

*(L'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Christiane Taubira, pour soutenir l'amendement n° 6.

**Mme Christiane Taubira.** Le hasard, dans l'enchaînement des articles, fait qu'il s'agit aussi d'un amendement de coordination, avec, cette fois, un amendement à l'article 12 du texte relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique, que nous examinerons plus tard.

Mon amendement n° 6 établit dans le texte une rédaction permettant de tenir compte du contenu de l'amendement que nous examinerons tout à l'heure et qui propose l'instauration d'une assemblée transitoire d'ici à la mise en place de la collectivité unique.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** À ce stade de la discussion, cela ne surprendra pas Christiane Taubira, l'avis de la commission est défavorable.

La mise en place d'une assemblée unique par fusion immédiate des deux assemblées actuelles paraît quelque peu irréaliste. La date de 2014, qui a été évoquée – je ne doute pas que nous y reviendrons plus tard – laisse du temps au temps, le temps de préparer les éléments de fusion, de personnel et d'organigramme, sans oublier les éléments financiers.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Défavorable.

**M. le président.** La parole est à Mme Christiane Taubira.

**Mme Christiane Taubira.** Je voudrais m'assurer que cela ne fait pas tomber mon amendement à l'article 12 de la loi ordinaire. Car je reprendrai alors la parole, pour expliquer, sur le fond, cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.



**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Je vous confirme, madame la députée, que nous pourrons en reparler plus tard.

*(L'amendement n° 6 n'est pas adopté.)*

*(L'article 6, amendé, est adopté.)*

**M. le président.** Nous avons achevé l'examen des articles du projet de loi organique.

#### EXPLICATION DE VOTE

**M. le président.** La parole est à M. Serge Letchimy, pour une explication de vote.

**M. Serge Letchimy.** Monsieur le président, je tenais à faire une explication de vote sur la loi organique.

La loi ordinaire mettra en place les mécaniques institutionnelles, mais la loi organique constitue certainement l'une des avancées les plus significatives qui, demain, ouvrira des perspectives nouvelles en matière de législation locale.

J'y insiste, car la question de l'interprétation de l'article 73-3, c'est-à-dire donner à des collectivités de l'article 73 la possibilité d'édicter des principes dans le domaine législatif ou réglementaire, semblait superfétatoire. C'était peut-être justifié dans la mesure où les procédures étaient extrêmement complexes. Pour intervenir dans le domaine du règlement, il fallait passer par l'Assemblée et, avec une procédure d'acceptation ministérielle, au niveau du Premier ministre, la possibilité de légiférer était extrêmement compliquée.

Les propositions faites à la suite de revendications venant de nombreux départements, comme la Guyane et principalement la Martinique, visent à ouvrir cette perspective et, surtout, à ne pas réduire la durée à deux ans, mais à la durée du mandat. Le Gouvernement est allé très loin, car cela ouvre la possibilité de légiférer par voie réglementaire, c'est-à-dire par décret, et par voie législative, devant l'Assemblée nationale. Cela semble juste.

Des avancées restent cependant à faire.

Premièrement, quelle est la signification donnée à un nombre limité de matières telles que le définit la Constitution? Je l'ai dit tout à l'heure, il me semble qu'il serait intéressant de pouvoir configurer un ensemble de matières donnant un spectre plus large à des politiques de développement public – je pense au développement durable, à l'énergie, à l'environnement.

Deuxièmement, il me semble utile de pouvoir organiser les compétences des collectivités en fonction même des habilitations données. C'est en ce sens que l'amendement que j'ai présenté en commission des lois, qui ouvre des perspectives de compétences nouvelles demandées par les collectivités, me semble intéressant.

Troisièmement, je considère que l'organisation de la collectivité de Martinique avec un exécutif et une assemblée permet à l'assemblée d'avoir une vraie fonction pour délibérer en termes de confection du droit et du règlement, distincte de l'exécutif qui devient un exécutif par rapport à l'assemblée. Ce travail de l'assemblée est un long apprentissage. C'est pourquoi je propose à notre groupe de voter cette loi organique.

**M. Jacques Remiller.** Très bien!

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**M. le président.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi organique.

*(L'ensemble du projet de loi organique est adopté.)*

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE GUYANE ET DE MARTINIQUE *(projet de loi)*

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

#### Avant l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 49, portant article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>.

La parole est à M. René Dosière.

**M. René Dosière.** Cet amendement concerne l'ensemble des collectivités territoriales – conseil municipal, conseil général et conseil régional – puisque l'article 1<sup>er</sup> modifie le code général des collectivités territoriales. Je propose de renforcer, dans cette loi ordinaire, la modification du code des collectivités territoriales.

Aujourd'hui, l'attribution par une collectivité territoriale – de métropole comme d'outre-mer – d'un avantage en nature, comme l'usage d'une voiture de fonction, d'un portable, d'un ordinateur ou d'une carte de crédit, ne fait l'objet d'aucune délibération. C'est l'exécutif de la collectivité qui décide, seul, qui peut en bénéficier et dans quelles conditions.

Naturellement, le fait de procéder ainsi – qui n'exclut pas que, dans certaines collectivités, l'on puisse procéder par délibération, mais ces collectivités sont rares – crée une opacité totale, ce qui entraîne immédiatement la suspicion sur le train de vie des élus. Pour mettre un terme à cette suspicion tout à fait déplorable à l'égard des élus de la République, je propose que le code des collectivités territoriales soit complété et que, désormais, lorsqu'une collectivité voudra accorder à ses élus certains avantages matériels, elle soit tenue de prendre une délibération nominative. Ainsi, les choses seront claires. En modifiant le code des collectivités territoriales, mon amendement tend, d'une certaine manière, à le moraliser.

Je ne doute pas que l'Assemblée approuvera cette modification à l'unanimité.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission?

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Je reconnais dans ce souhait d'unanimité, l'enthousiasme du chevalier blanc Dosière!

J'émettrai cependant un avis défavorable, pour deux raisons.

D'abord, cet amendement n'a aucun lien avec l'objet du texte. On pourrait voir ici un cavalier budgétaire.

Au-delà, même si le débat sur les avantages en nature attribués aux fonctionnaires territoriaux et aux élus pourrait, voire devrait avoir lieu, ce n'est pas dans ce texte qu'il faut l'introduire, au détour d'un amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Défavorable, pour les mêmes raisons.

**M. le président.** La parole est à M. René Dosière.

**M. René Dosière.** Monsieur le rapporteur, je tiens à préciser que je n'ai aucune volonté d'être un quelconque chevalier blanc. Je veux seulement faire en sorte qu'aucune suspicion ne règne sur les élus locaux. Or aujourd'hui, à lire les articles de presse qui font état de tous les avantages attribués aux uns et aux autres, dont ils bénéficient indûment, on constate que c'est une mauvaise campagne contre les élus.

**M. Franck Gilard.** Ce n'est pas le sujet du texte, mais M. Dosière a raison !

**M. René Dosière.** Pour mettre un terme à cette suspicion, la seule solution est la transparence. Celle-ci s'est imposée au niveau national ; je rappelle que le Président de la République lui-même a voulu une certaine transparence – certes encore insuffisante – sur son budget. Je ne vois pas pourquoi il n'en serait pas de même au niveau des collectivités locales.

En outre, monsieur le rapporteur, l'article 1<sup>er</sup> dont nous allons discuter ensuite porte sur le code général des collectivités territoriales, qui n'établit pas de séparation entre les départements d'outre-mer et ceux de métropole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Que l'on ne se méprenne pas sur mon propos ! Je soulignais l'unanimité que vous escomptiez, avec un peu d'ironie !

**M. René Dosière.** Ou peut-être simplement la majorité...

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Quoi qu'il en soit, monsieur Dosière, c'est une bonne interrogation. On gagne en effet à développer la transparence, car cela évite toute suspicion.

Mais si, comme vous le faites remarquer, l'article 1<sup>er</sup> concerne le code général des collectivités territoriales, il n'empêche que les textes que nous examinons ce soir concernent essentiellement la Guyane et la Martinique. Il serait plutôt maladroit qu'à l'occasion de ce débat, nous puissions donner le sentiment de stigmatiser les élus de ces collectivités.

Le débat mérite sans doute d'être posé, mais il concerne l'ensemble des collectivités et il se doit d'avoir lieu dans un cadre beaucoup plus large. Aussi, si vous le voulez bien, monsieur Dosière, considérez plutôt que c'est une clause de revoyure.

*(L'amendement n° 49 est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 44.

La parole est à M. René Dosière, pour le soutenir.

**M. René Dosière.** Je suis naturellement très satisfait que la majorité de cette assemblée ait voté la disposition prévue par mon précédent amendement, disposition qui intéresse tous les départements et d'ailleurs l'ensemble des collectivités sans aucune suspicion particulière.

J'espère qu'elle réservera le même sort à l'amendement n° 44, qui concerne une autre disposition tout aussi discutable et souvent contestée par la Cour des comptes, à savoir l'écrêtement. Les élus locaux, cumulant un certain nombre de

fonctions, cumulent les indemnités. Un plafonnement est prévu. Or, lorsque celui-ci est dépassé – l'écrêtement – une disposition du code général des collectivités territoriales, que j'avais d'ailleurs fait adopter voilà quelques années, prévoit que le reversement de l'excédent à un autre membre de la collectivité ne peut avoir lieu que sur délibération nominative de l'assemblée concernée. Avant que cette mesure ne soit votée, cette pratique s'effectuait dans la plus grande opacité, donnant lieu parfois à des irrégularités que la justice a été amenée à sanctionner. La situation est désormais plus claire. Néanmoins, des rapports des chambres territoriales et de la Cour des comptes ont à plusieurs reprises contesté que l'argent public destiné à un élu puisse être ainsi versé à un autre élu. La Cour des comptes considère préférable qu'il n'y ait plus d'écrêtement et que la somme demeure tout simplement dans les caisses de la collectivité.

Je vous propose donc de supprimer l'écrêtement.

**M. Franck Gilard.** Cela me paraît très moral !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Dans la même logique que précédemment, j'estime que nous avons intérêt à la transparence. Il me semble toutefois que ce texte ne doit pas être le support des conditions d'exercice des mandats locaux. Adopter cet amendement reviendrait, en effet, à examiner, au détour de ce projet de loi, les conditions d'exercice des mandats locaux. Sur le fond, certes, je ne soulève aucune objection. Vous avez rappelé, monsieur Dosière, les écrits de la Cour des comptes. Des élus de tous bords se sont prononcés contre ces pratiques, au demeurant tout à fait légales. Nous ne devons pas non plus laisser penser que l'on se distribue ces sommes par le biais d'enveloppes suspectes ou autres. Des textes prévoient l'écrêtement. Par conséquent, même s'il est légitime de se poser une telle question, elle ne trouve pas sa place dans ce projet de loi.

Pour cette raison de forme et non de fond, la commission est défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Nous ne pouvons qu'être sensibles à l'argumentaire de M. Dosière. Toutefois, nous avons entendu tout à l'heure un certain nombre de parlementaires exprimer leur souci de ne pas stigmatiser l'outre-mer à l'occasion de l'examen de ce texte. Donc, soulever une telle question, alors que nous débattons d'une évolution institutionnelle, n'est peut-être pas opportun. Je m'interroge sur la cohérence de la position des uns et des autres.

Je rejoins donc le rapporteur et, tout en partageant, l'objectif de cet amendement sur le fond, j'émettrai, comme pour l'amendement précédent, un avis défavorable.

*(L'amendement n° 44 est adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Sur l'article 1<sup>er</sup>, je suis saisi d'un amendement n° 95.

La parole est à Mme la ministre, pour le soutenir.

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Cet amendement tend à reprendre une disposition du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre qui avait souhaité le renforcement de la coopération régionale et l'insertion dans leur environnement géographique des départements et régions d'outre-mer.

Le présent amendement permet aux régions de Guadeloupe et de la Réunion d'instituer des délégations à caractère non diplomatique – mesure annoncée par le chef de l'État – au sein des missions diplomatiques françaises implantées dans les États voisins et auprès de l'Union européenne. Ces délégations permettront aux collectivités d'assurer le suivi des actions de coopération régionale. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'échanger sur ce point, lors de notre rencontre avec les commissaires européens, et nous avons jugé utile la présence de ces délégations au sein des missions diplomatiques françaises.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** La commission n'a pas examiné cet amendement, puisqu'il a été déposé après sa réunion au titre de l'article 88. Je serai favorable, à titre personnel, à l'accueil au sein des missions diplomatiques de la France, car cela ne pose aucun problème particulier. En revanche, je serai plutôt défavorable à l'inscription dans la loi des représentations à Bruxelles, source d'une petite difficulté. Les collectivités territoriales n'ont pas attendu une autorisation législative pour en prévoir dans un certain nombre de cas. Même si je sais qu'il faut toujours se méfier de raisonnements *a contrario*, si on inscrit *a contrario* cette faculté dans la loi pour certaines collectivités, cela doit-il signifier que toutes les autres représentations seront maintenues, en dépit de ce qui est prévu dans la loi ? Cela soulève aussi indirectement la question des coûts associés à ces représentations à Paris ou ailleurs et qui ont pu parfois défrayer la chronique. Il me paraît, en conséquence, quelque peu délicat d'institutionnaliser cette pratique en l'inscrivant dans la loi, alors que la présence d'une personne au sein de la représentation française à Bruxelles serait nettement suffisante. Je me permettrai donc de demander au Gouvernement d'apporter cette modification.

**M. le président.** La parole est à M. Serge Letchimy.

**M. Serge Letchimy.** Même si cela peut paraître paradoxal, je soutiendrai le Gouvernement, car les circonstances l'imposent.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Tout est donc possible ! (*Sourires.*)

**M. Serge Letchimy.** Je considère personnellement que la possibilité d'instituer une représentation à caractère non diplomatique dans des institutions de l'Union européenne est en effet essentielle. En tant que président de la conférence des régions ultrapériphériques, je peux vous dire que les négociations actuelles dans le cadre des régions ultrapériphériques, au titre de l'article 349 du traité de Lisbonne, est un sujet central. Nous devons donc nous orienter de plus en plus vers un tel dispositif. L'inscrire dans la loi me semble donc très utile. La possibilité de désigner des agents publics de la collectivité au sein des missions diplomatiques de la France est encore plus essentielle, si l'on veut favoriser une bonne insertion.

Cependant, j'aimerais vous poser une question, madame la ministre. Pourquoi la Guadeloupe et la Réunion sont-elles seules concernées ? Le texte dont nous débattons aujourd'hui apporte-t-il également des réponses à la Guyane, à la Marti-

nique, à Mayotte ? Si la réponse est négative, pourquoi cet amendement n'offre-t-il ces deux possibilités qu'à la Guadeloupe et à la Réunion ? Réserver une telle mesure à ces deux régions risque d'être incompréhensible. Pourriez-vous nous assurer que cette disposition s'appliquera également à la Martinique et à la Guyane ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Trois amendements similaires ont été déposés. Nous débattons de cette mesure, s'agissant de la Guyane et de la Martinique, aux articles 2 et 3. Le texte, tel qu'il est rédigé, nous impose d'inscrire ce dispositif à plusieurs reprises. Il n'y a, bien évidemment, aucune volonté d'exclure un territoire ou un autre.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Lesterlin.

**M. Bernard Lesterlin.** Madame la ministre, la mission de Mayotte est-elle volontaire ou non ?

**M. René Dosière.** Effectivement, pourquoi pas Mayotte ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Nous sommes au début du processus de la départementalisation. Mayotte relève du statut de pays et territoires d'outre-mer et pas de celui de région ultrapériphérique. La procédure est engagée. Changer de statut impose que nous progressions en matière de départementalisation, afin de donner des éléments à la Commission européenne. Lorsque le changement de statut interviendra, nous aurons tout le loisir, après discussion avec la collectivité, de prévoir les mêmes dispositions. Il ne s'agit en aucun cas d'une exclusion. Nous répondons ici à une demande très forte des collectivités qui désirent que soit pris en compte ce statut particulier dans la relation avec la Commission, et ce dans le cadre du suivi des dossiers européens.

**M. le président.** La parole est à Mme Chantal Berthelot.

**Mme Chantal Berthelot.** Autant, je peux partager la notion de représentation des collectivités auprès de l'Union européenne, autant je ne comprends pas trop la présence au sein des missions diplomatiques de la France. Avant de passer au vote sur cet amendement, pourriez-vous, madame la ministre, nous apporter quelques explications sur ce point ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard, ministre.** Nous allons refaire le débat du Conseil interministériel de l'outre-mer ! Ces propositions ont été formulées lors des états généraux de l'outre-mer. Pour permettre à nos collectivités de se développer dans leur environnement régional, les élus et l'ensemble des responsables de la société civile et économique ont demandé cette implantation dans les ambassades. Cela permettra, en cas d'accords de coopération, de passer des marchés et de faciliter, grâce à ce lien, la coopération régionale. Une telle démarche a déjà été initiée dans le cadre des collectivités d'outre-mer. La Nouvelle-Calédonie a ainsi ouvert une antenne en Australie et en Nouvelle-Zélande. Nous avons repris dans cet amendement ce qui a été décidé et arbitré lors du Conseil interministériel de l'outre-mer. Je m'attends plutôt à ce que les élus soient satisfaits que leur demande ait été prise en compte.

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** Très bien !

(*L'amendement n° 95 est adopté.*)

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, mercredi 29 juin à quinze heures :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion du projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ;

Discussion du projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Discussion du projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

La séance est levée.

*(La séance est levée, le mercredi 29 juin 2011, à une heure.)*

*Le Directeur du service du compte rendu de la  
séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA









## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
03	Compte rendu ..... 1 an	181,60
33	Questions ..... 1 an	133,80
83	Table compte rendu ..... 1 an	36,70
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
05	Compte rendu ..... 1 an	162,70
35	Questions ..... 1 an	95,40
85	Table compte rendu ..... 1 an	32,50
95	Table questions ..... 1 an	21,40
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
07	Série ordinaire ..... 1 an	1 223,60
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
09	Un an ..... 1 an	1 025,80

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 26 octobre 2010 publié au *Journal officiel* du 28 octobre 2010

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : 01-40-58-75-00 – Accueil commercial : 01-40-15-70-10 – Télécopie abonnement : 01-40-15-72-75

**Prix du numéro : 3,10 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)