

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Délégation aux Outre-mer

- Audition de M. Serge Letchimy, parlementaire en mission, auprès du Ministre des Outre-mer, sur l'article 349 du traité de Lisbonne (mesures spécifiques concernant les régions ultrapériphériques) ..... 2

Jeudi

17 janvier 2013

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence  
de Mme Chantal  
Berthelot, vice-  
présidente**



*La séance est ouverte à 10 heures 10.*

*Présidence de Mme Chantal Berthelot, vice-présidente.*

**Mme Chantal Berthelot, présidente.** Nous accueillons aujourd'hui M. Serge Letchimy, parlementaire en mission auprès du ministre des Outre-mer. Il doit rendre un rapport dans le courant du mois prochain sur l'article 349 du traité de Lisbonne, rapport à propos duquel il va nous exposer ses premières pistes de réflexion.

Il s'agit là d'un travail d'ampleur considérable et qui revêt une grande importance pour nos territoires d'outre-mer.

**M. Serge Letchimy, parlementaire en mission auprès du ministre des Outre-mer.** Je suis très heureux de m'exprimer devant vous. J'évoquerai ma méthode de travail ainsi que quelques points de fond.

Le Premier ministre m'a demandé d'étudier l'application de l'article 349 du traité de Lisbonne et de voir comment améliorer sa mise en œuvre, compte tenu des conditions de développement des régions ultrapériphériques (RUP), françaises notamment, ainsi que de leurs handicaps permanents et de leurs particularités.

Je m'en réjouis d'autant plus que, depuis très longtemps, le statut spécifique de ces régions tend progressivement à s'étioler. Or, l'article 349, du fait des politiques publiques européennes, a encore aggravé l'absence de prise en compte effective par la Commission européenne de ces particularités.

Nous avons obtenu beaucoup de choses au titre de l'article 227 du traité de Rome. Ce fut notamment le cas à l'époque du Président François Mitterrand – qui a exigé la prise en compte de l'ultrapériphéricité –, une déclaration commune annexée au traité de Maastricht ayant donné lieu à une forte implication. Et la situation fut la même, quelques années plus tard, avec l'article 299 du traité d'Amsterdam.

Parallèlement, est née la conférence des régions ultrapériphériques, réunissant l'ensemble de ces régions – portugaises, françaises et espagnoles – pour accroître leur capacité de lobbying et faire en sorte qu'elles constituent un partenaire efficace.

Mais nous sommes aujourd'hui dans une situation très difficile.

Le calendrier de la mission est très contraint puisque je dois rendre mon rapport le 15 février – je pense d'ailleurs que je vais demander au Premier ministre quelques jours de plus. Cela dit, nous avons déjà beaucoup travaillé depuis décembre, avec des collaborateurs de qualité.

Le périmètre retenu comprend la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion, mais aussi Mayotte – même si elle n'a pas encore le statut de RUP – ainsi que Saint-Martin.

Nous allons prendre en compte tous les rapports déjà réalisés, notamment le rapport Solves, et ceux des conférences des RUP.

Par ailleurs, je me rendrai à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Martin, en Guadeloupe et en Guyane en informant chaque député et sénateur – les réunions seront préparées par les

préfets et les représentants économiques et sociaux. Il a aussi été prévu d'écrire à l'ensemble des acteurs économiques et des forces vives des départements et des collectivités d'outre-mer pour leur demander de nous faire part des informations dont ils disposent.

Nous consulterons également les ministères concernés en leur demandant un état des lieux de l'application de l'article 349 et les propositions qu'ils souhaiteraient faire dans ce domaine. Nous ferons de même avec les représentants socio-professionnels.

Il faut que le rapport comporte des propositions concrètes, qui soient soutenues au plus haut niveau, faute de quoi nous n'aurons pas de résultats.

S'agissant de l'octroi de mer – que nous ne traiterons pas dans la mesure où il fait l'objet d'un rapport en cours commandé par le précédent Gouvernement et présenté actuellement à M. Victorin Lurel –, nous attirerons l'attention du Président de la République sur la nécessité de le maintenir et de l'adapter. Cette adaptation doit être efficace et permettre d'atteindre l'objectif d'optimiser le développement économique, en réduisant les prix tout en évitant de déstabiliser les recettes des communes.

En ce qui concerne les programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), dont l'un d'entre eux fait l'objet d'un régime dérogatoire, se pose la question de savoir si nous devons conserver des dispositifs extrêmement réglementés, imposant un délai d'un à trois ans pour modifier leur contenu, et où chaque dérogation nécessite un processus devant la Commission – laquelle, au surplus, ne fait pas, selon moi, preuve de suffisamment de souplesse.

Quant au POSEI agricole, qui est à 80 % consacré à la banane, s'il faut continuer à protéger la production d'une banane de très haute qualité écologique, cela ne doit pas se faire au détriment de la diversification de la politique agricole, qui permet de développer l'agroalimentaire, notamment de substitution. L'objectif est double : augmenter la production locale au service de la consommation locale pour diminuer le flux de l'importation et permettre, par la labellisation, de détecter d'autres productions, comme le sucre ou le café, tel que le café de Guadeloupe.

Il faut aussi faire évoluer les POSEI vers le tourisme pour avoir une approche globale de celui-ci.

Au-delà du fait qu'il convient d'avoir un vrai POSEI pêche, qui couvre les productions locales les plus significatives, nous devons avoir un regard d'ensemble sur la biodiversité et la politique des énergies renouvelables et des richesses marines.

De même, l'Europe et la France devraient travailler à une politique de grand voisinage favorisant le développement économique territorialisé, comme entre La Réunion et l'Afrique du Sud, ou entre la Guyane ou les Antilles et le Brésil. Il faut en permanence faire le lien entre les politiques que l'on demande à l'Europe de mettre en place et les politiques nationales. À cet égard, il convient que l'Europe finance les liaisons maritimes ou terrestres avec ces pays voisins. Nous devons favoriser une croissance partagée et non, seulement, le versement classique de subventions.

L'allocation spécifique pour les RUP est une question majeure car elle permet de compenser les surcoûts liés aux intrants. Or, il est stupide d'importer à 8 000 kilomètres des produits de base alors que ceux-ci se trouvent à 1 000 kilomètres. Il faut donc ouvrir un

chantier sur les normes, avec des systèmes d'équivalence, nous permettant d'importer de l'essence à proximité ou des matériaux de base, comme le bois de Guyane, pour pouvoir les transformer dans des zones d'activité que l'on pourrait mettre en place.

Nous sommes de plus en plus confrontés au risque d'une banalisation de l'article 349, au point de n'en tenir véritablement compte dans aucun dispositif européen. Nous devons passer d'une logique de guichet financier à une logique de projets avec des perspectives de croissance, faute de quoi ce sont les plus débrouillards et les plus influents qui exerceront un *leadership* sur les financements européens.

Je n'entre pas dans le détail technique des nombreuses petites modifications des règlements européens non prises en compte. Je rappelle seulement à cet égard que, sur les cinquante propositions faites dans les rapports des RUP, aucune n'a été retenue par la Commission.

Enfin, nous sommes confrontés à deux enjeux géopolitiques très importants.

Le premier est que les États membres ne sont plus 12 mais 27. Or, le PIB moyen par habitant de certains pays de l'Est est beaucoup plus bas que celui des RUP. De plus, il y a, parallèlement, en France, une tendance à l'harmonisation des politiques régionales. Beaucoup, au niveau national comme européen, sont favorables à un régime prudentiel vis-à-vis de l'outre-mer comparable à celui prévalant pour la défiscalisation : il faut en tenir compte, d'un point de vue diplomatique, pour la mise en place des procédures, de même qu'il faut bien sensibiliser le Parlement. Il est proposé à cet égard de réorganiser les politiques publiques liées aux RUP.

Je rappelle que le groupe interservices situé à Bruxelles n'a pas de position ou d'autorité véritable. Il faut trouver une méthode entre le Parlement, la Commission et la France pour que les négociations tiennent compte en permanence, des RUP. Il convient également d'exiger que, dans toutes les politiques publiques européennes, le statut dérogatoire de l'article 349 soit précisément rappelé et que les RUP ne soient pas la variable d'ajustement des budgets, ce qui commence à être le cas. La diplomatie européenne en faveur des RUP manque de poids.

Le deuxième enjeu tient à la relation de la France avec l'Espagne et le Portugal. Il faut voir quelles négociations ces trois pays pourraient mener pour bien prendre en compte les RUP.

Nous sommes condamnés à changer de modèle économique : c'est, en tout cas, le cas pour la Martinique. Les difficultés financières, dans le contexte de la crise actuelle, empêcheront de disposer des mêmes mécanismes que par le passé. Mais nous ne pouvons changer de modèle si la France n'intègre pas cette idée pour repenser le développement endogène et si nous-mêmes, dans nos régions, ne modifions pas les paramètres à cet effet.

Le taux de croissance, qui est actuellement compris entre 0,4 % pour la Martinique et 3 à 4 % pour la Guyane, n'a pas de lien avec la stabilité de la cohésion sociale, ce qui fait que 50 % des jeunes sont en inactivité et que nous avons un taux de chômage compris entre 22 et 30 %.

Changer de modèle suppose éventuellement de passer par une phase de sacrifice : il faut profiter de la situation de crise, ainsi que du contexte de mutation climatique et

écologique, pour le faire – on peut, à cet égard, construire des filières de développement économique. Il convient aussi de changer de modèle dans notre représentation de l'ingénierie du développement et dans celle du financement des économies ultramarines, ce qui posera à terme le problème de la fiscalité.

Il faut donc donner à la France, à l'Europe et à nous-mêmes tous les éléments nécessaires pour bien anticiper et bien réaliser ce changement de paradigme.

**M. Patrick Ollier.** J'estime que personne d'autre que vous n'était aussi légitime dans cette fonction de parlementaire en mission, même si nous ne partageons pas toujours les mêmes idées. J'ai beaucoup de respect pour votre compétence, votre connaissance des problèmes et votre intelligence pour trouver des solutions, au-delà des clivages politiques.

Vous avez quasiment tout dit. Je partage votre combat depuis vingt ans et j'ai toujours essayé d'aller dans ce sens lorsque j'étais président de la commission des Affaires économiques. J'avais d'ailleurs incité le précédent Gouvernement à demander une dérogation aux normes européennes pour la Guyane. Et je dis la même chose que vous, aux pages 8 à 15 de mon rapport budgétaire.

Je pense que vous serez en mesure de proposer les bonnes solutions au Président de la République et au Premier ministre. Mais il faudra qu'ils aient la volonté de se battre contre la technostructure et la lourdeur des prises de décision européennes !

Il s'agit, en fait, de mettre en place une réelle politique d'aménagement du territoire, laquelle implique de tenir compte de la spécificité des espaces géographiques, quels que soient les traités et les contrats – une spécificité qui existe tout autant dans les zones de montagne de l'hexagone ! Pour compenser les handicaps et rétablir les équilibres, il faut des dispositions permettant de le faire, ce qui est le cas de l'article 349. Son dernier alinéa prévoit, en effet, que le Conseil arrête ses mesures, en tenant compte des caractéristiques et des contraintes des RUP, sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union. On notera, par ailleurs, que personne ne veut nuire à cette intégrité ! Il suffit d'établir clairement la hiérarchie des normes, une hiérarchie qui est indispensable en ce domaine. À cet égard, certaines situations, telles que l'imposition du bois de hêtre de Guyane, sont toujours aussi absurdes.

Je soutiens les orientations que vous avez exposées. Il n'y a rien de pire que de pousser un territoire à s'engager dans la monoculture – j'ai vu notamment, dans le Sud-Ouest, les conséquences terribles de la monoculture du maïs. Le changement de modèle que vous proposez est courageux et il constitue la seule solution viable. À cet effet, il faut cesser de compter sur des habitudes anciennes débouchant sur des systèmes qui ne fonctionnent plus.

Le tourisme constitue la pierre angulaire. Il faut, pour cela, que la politique de grand voisinage soit réellement établie. La territorialisation des politiques économiques est, à cet égard, essentielle.

J'ai apprécié que vous préconisiez de passer d'une politique de guichet à une politique de projets. C'est d'ailleurs l'argument que j'ai utilisé concernant l'article 6 de la loi pour la cohésion sociale de 2004 pour les zones financées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et pour faire en sorte que les villes dites riches puissent accéder à des programmes environnementaux. Mais il faut être prudent car la politique de projets comporte parfois des excès : dans le cas que je viens d'évoquer, la multiplication des

demandes avait en effet asséché la première vague de crédits prévus. Il faut, à cet égard, prévoir des cliquets de sécurité pour éviter que l'on ne vous oppose des risques de dérapage financier.

S'agissant de l'attitude des pays de l'Est, j'étais pour ma part plus favorable à l'approfondissement de l'Union européenne qu'à son élargissement, pour ne pas affaiblir les politiques conduites. D'un autre côté, on ne pouvait laisser ces pays en déshérence après la chute du mur de Berlin. Ils se trouvent dans la même situation que l'Espagne et le Portugal jadis – on peut rappeler que si le Portugal a rattrapé son retard, c'est parce que l'Union a consacré des milliards d'euros à financer ses investissements ! Il faut un juste équilibre entre les crédits accordés aux États membres de l'Union et ceux dont bénéficient les RUP. Or, les mesures prises ne donnent pas l'impression que l'article 349 est réellement appliqué.

L'enjeu de votre mission est exceptionnel : j'ai le sentiment que le Gouvernement a la réelle volonté de le prendre en compte.

**Mme Chantal Berthelot, présidente.** Merci, monsieur Ollier, pour vos propos.

**M. Ibrahim Aboubacar.** La question de la diplomatie territoriale et des relations économiques avec nos proches voisins est importante. Il y a eu des discussions, au cours de ces dernières années, dans l'océan indien, sur des accords de partenariat économique entre des territoires relativement peu éloignés, discussions auxquelles ont participé des représentants de plusieurs organisations régionales. Mais elles n'ont pas abouti pour l'instant et elles ont conduit quatre pays – les Seychelles, Maurice, Madagascar et les Comores – à proposer un mini-accord pour continuer à bénéficier, auprès de l'Europe, de dérogations pour les échanges.

J'ai été confronté, à ce sujet, au problème de la lourdeur des normes, notamment dans le domaine agricole, laquelle constitue un frein majeur au développement des échanges, qu'il s'agisse des bovins ou des produits maraîchers. Or, si on demande à ces États de se conformer aux normes européennes dans un certain nombre de filières, on risque d'attendre longtemps ! Vis-à-vis des Malgaches, se pose notamment le problème de l'importation de la viande par exemple.

Par ailleurs, on est confronté à la question du transport de marchandises ou de personnes. Certes, à une époque, la piraterie avait affaibli considérablement la desserte de l'océan indien, mais, aujourd'hui, l'un des principaux freins au développement du tourisme tient aux difficultés de circulation. En outre, il est plus facile pour les Malgaches d'écouler des productions maritimes vers l'Europe continentale que dans nos zones : la crevette malgache fait, par exemple, le trajet vers Paris avant de revenir à La Réunion ou à Mayotte ! Cela ne peut que renchérir les coûts pour les consommateurs.

Sur la question du partage des avoirs, nous avons, à Mayotte, un très grand espace maritime, où nous essayons, depuis quinze ans, de développer l'aquaculture. Or, la production, qui est de 100 à 150 tonnes par an, ne décolle pas. Pourtant, tous les spécialistes indiquent que notre espace maritime devrait nous permettre d'accroître les échanges de façon beaucoup plus significative. D'autre part, certains pays voisins développent d'autres cultures analogues sans qu'il y ait d'échanges. À cet égard, se pose la question de la recherche et du développement pour créer des filières supplémentaires, en nous inspirant de ce que font les autres et en identifiant les problèmes de normes qui se posent.

Reste aussi à savoir si la labellisation doit se limiter à nos propres produits ou s'étendre à des productions régionales. Si nous tentons d'ignorer ces dernières, nous risquons de perdre la labellisation. Ainsi, à Mayotte, on a perdu très vite la labellisation de la vanille faute de la coordonner avec celle des Comoriens et des Malgaches.

**M. Ary Chalus.** J'ai beaucoup apprécié votre soutien, monsieur Ollier, ainsi que la notion de sacrifice évoquée par M. Letchimy. De fait, les États-Unis ont su consentir des sacrifices pour relancer *General Motors* !

Par ailleurs, plutôt que de faire des promesses, il vaut mieux se concentrer sur la réalisation de quelques projets concrets.

**M. Boinali Said.** On ne peut qu'adhérer à votre projet d'excellence, monsieur Letchimy. Mais la tâche est vaste, d'autant que nous devons opérer, comme vous l'avez indiqué, un changement de modèle, voire de paradigme !

Le risque serait en effet de conserver le réflexe de la logique de guichet sans passer à la logique de projets.

Se pose la question du temps imparti pour remettre à plat le dispositif et mettre en œuvre ces orientations nouvelles en fonction des spécificités des territoires. Il conviendra, à cet égard, de définir des politiques appropriées, en application de l'article 349, compte tenu des lourdeurs institutionnelles, des rouages politiques et diplomatiques, des stratégies régionales et des intérêts de chacun.

Les politiques publiques doivent aussi tenir compte de l'humain, faute de quoi elles sont mal ressenties, ce qui explique les violences de rues auxquelles on a pu assister.

**Mme Chantal Berthelot, présidente.** La situation actuelle, que vous venez de décrire, implique que l'on s'interroge sur les différents modèles possibles de développement.

Il faut continuer à sensibiliser, non seulement Bruxelles, mais aussi les décideurs en France. Car il n'est pas possible de convaincre les institutions européennes, si nous ne sommes pas nous-mêmes convaincus que nos territoires d'outre-mer ont besoin d'approches communes, quoique différenciées en fonction de leurs spécificités. Faute de quoi, elles nous renverront à nous-mêmes.

Par ailleurs, nous devons intensifier nos relations avec l'Espagne et le Portugal, qui sont, avec nous, les seuls pays à avoir des RUP, en identifiant ce sur quoi on peut être d'accord. Or, les relations entre les RUP portugaises et espagnoles et leur État sont, en raison de leur statut, différentes de celles prévalant entre les RUP françaises et la métropole. Elles donnent aux premières une force que n'ont pas les secondes.

Quant à la Guyane, elle a toujours été solidaire à l'égard de la Martinique et de la Guadeloupe et souhaite que ces régions fassent de même à son égard.

Je suis, pour ma part, monsieur Letchimy, également tout-à-fait acquise à votre démarche.

**M. Serge Letchimy.** J'ai pris note de vos observations et je remercie M. Ollier, qui a toujours été un président de commission attentif, remarquable et extrêmement honnête vis-à-

vis de l'outre-mer, ainsi que Mme Berthelot et MM. Aboubacar et Said pour leurs interventions.

Je serai à Mayotte et à La Réunion entre le 11 et le 14 février, en Guyane entre le 7 et le 8 février, en Guadeloupe le 6 et en Martinique le 4 février. Nous serons également à Saint-Martin le 30 janvier. Les parlementaires pourront nous faire part de leurs observations écrites.

Je m'appuierai sur des exemples concrets pour bien faire comprendre les problèmes. Dès que mon projet sera suffisamment avancé, je viendrais vous présenter mes premières conclusions si le Premier ministre m'y autorise.

**Mme Chantal Berthelot, présidente.** Je vous remercie.

*La séance est levée à 11 heures 25.*