

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux Outre-mer

- Audition, coprésidée avec M. Serge Larcher, président de la Délégation sénatoriale à l’Outre-mer, 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

Mardi

25 juin 2013

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Co-présidence
de M. Jean-Claude
Fruteau, président, et
de M. Serge Larcher,
président de la
Délégation sénatoriale
à l’Outre-mer**



La séance est ouverte à 10 heures 10.

Co-présidence de M. Jean-Claude Fruteau, président et de M. Serge Larcher, président de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer.

La Délégation aux outre-mer reçoit en 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).

M. le président Jean-Claude Fruteau. Notre ordre du jour appelle l'audition de notre collègue Serge Letchimy, désigné parlementaire en mission auprès du ministre des Outre-mer par M. le Premier ministre et qui vient de remettre à M. Jean-Marc Ayrault et à M. Victorin Lurel un rapport sur l'article 349 du traité de Lisbonne.

Cette audition fait suite à l'audition du 17 janvier 2013 au cours de laquelle M. Letchimy nous avait fait part des premiers axes de sa réflexion. Le cadre de notre réunion est un peu différent cette fois puisque nous avons le plaisir d'accueillir M. Serge Larcher, président de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer, et les membres de cette délégation.

Je suis ravi de la tenue de cette première réunion commune ; j'espère qu'elle sera suivie de réunions semblables, consacrées à d'autres sujets importants pour nos départements et nos collectivités.

Comme vous l'aurez constaté en lisant le rapport, qui a été adressé par courrier électronique à chaque membre des deux délégations, M. Serge Letchimy a réalisé un travail considérable, l'article 349 visant toutes les mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques, notamment les fonds structurels européens, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ou encore les exonérations d'octroi de mer en faveur des entreprises locales.

La mission de M. Serge Letchimy n'était pas sans lien avec les travaux conduits par le sénateur Georges Patient, chargé par la commission des affaires européennes du Sénat d'un rapport d'information sur une proposition de résolution européenne relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020, ni avec ceux du président Serge Larcher, chargé par la commission des affaires économiques du Sénat d'un rapport d'information sur une proposition de résolution concernant l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises.

M. le président Serge Larcher. Je vous remercie, monsieur le président Fruteau, d'avoir pris l'initiative de cette réunion commune sur un sujet d'une très grande importance pour nos collectivités et qui doit tous nous mobiliser. Je ne doute pas que cette première aura une suite.

Nous nous félicitons des actions complémentaires et convergentes de nos deux délégations – ainsi des deux rapports successifs consacrés au maintien des dispositifs de défiscalisation en faveur de l'investissement outremer. Pour ce qui est des dossiers européens, 2013 est une année charnière, avec le rapport d'information qui a été fait au nom de votre Délégation sur l'octroi de mer, et les trois propositions de résolution européenne que nous avons déposées. L'une porte sur la politique commune de la pêche, la deuxième sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises à l'horizon 2020, la dernière sur le renouvellement du régime fiscal applicable au rhum traditionnel des

départements d'Outre-mer. Vous l'aurez constaté, les dossiers européens entrent pour une grande part dans le travail de notre Délégation, et nous avons aussi antérieurement élaboré une proposition de résolution relative aux accords de libre-échange entre l'Union européenne et les pays andins. Ces textes confirment malheureusement l'interprétation restrictive faite par la Commission européenne de la portée de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'arrivée à échéance, en 2013, de plusieurs régimes dérogatoires suscite des inquiétudes légitimes. C'est dire tout l'intérêt du rapport de M. Serge Letchimy a consacré au bilan et aux perspectives de mise en œuvre de cet article essentiel du traité de Lisbonne – notre Graal, en quelque sorte...

M. Serge Letchimy. Le rapport dont il va être question a été remis le 17 mai à son commanditaire, M. le Premier ministre. À cette occasion, j'ai été frappé par l'intérêt qu'a manifesté M. Jean-Marc Ayrault pour ce travail collectif.

Animateur des travaux menés, je me suis rendu dans chacune des collectivités ultramarines et auprès de notre représentation permanente à Bruxelles. J'ai rencontré quelques-uns de nos élus européens. Nous avons aussi souhaité travailler en étroite collaboration avec les ministères concernés. J'ai bien entendu consulté les rapports précédemment établis par MM. Camille Darsières, Georges Patient et Serge Larcher. Je n'entendais pas remettre au Premier ministre un rapport uniquement théorique, ni lui rendre un rapport d'expert, ce que n'est pas l'élu que je suis. J'ai tenu avant tout à montrer que le problème existe et à formuler des propositions ciblées permettant de progresser.

Le rapport que j'ai remis à M. le Premier ministre sera, par sa volonté, confié aux deux ministres concernés. Il leur a donné mandat de négocier avec la Commission européenne et avec le Conseil de manière que les propositions avancées trouvent une traduction pratique. Si les préconisations formulées ne sont pas traitées au plus haut niveau, ce quatrième ou cinquième rapport consacré à l'Outre-mer restera, comme les précédents, dans un tiroir. On constate en effet que toute négociation relative aux régions ultrapériphériques ayant permis un progrès n'a été rendue possible que par l'impulsion donnée personnellement par un Président de la République, François Mitterrand d'abord, M. Jacques Chirac ensuite. L'impulsion présidentielle est indispensable pour faire respecter le principe même de l'article 349 du Traité : n'obtenir que cela serait déjà une bonne chose puisque, aujourd'hui, le principe qui sous-tend cet article n'est pas respecté. Il est donc bon que le Gouvernement reprenne les conclusions du rapport pour entrer dans une négociation, et qu'il le fasse maintenant, alors que se décide le cadre budgétaire européen pour la période 2014-2020. Si l'on ne casse pas quelques murs maintenant, il sera trop tard.

Plusieurs mémorandums de la Conférence des régions ultrapériphériques sont restés lettre morte, tout comme le rapport sur la place des régions ultrapériphériques dans le marché intérieur rédigé à la demande du commissaire européen Michel Barnier par M. Pedro Solbes Mira. Nous nous heurtons à un mur : l'interprétation extrêmement rigide que fait la Commission européenne de l'article 349 en considérant qu'il ne permet de déroger qu'au droit primaire – les traités – et non au droit dérivé. Cette interprétation est fautive, nous le démontrons au chapitre I^{er} du rapport. D'ailleurs, le programme d'options spécifiques pour l'éloignement et l'insularité (POSEI) a été conçu, à la fin des années 1980, sur la base d'une organisation dérogatoire des politiques européennes.

En réalité, l'argument juridique n'est qu'un paravent masquant les intérêts du marché. Le dernier alinéa de l'article dispose en effet que : « le Conseil adopte les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières

des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur ». C'est cette mention qui est présentée comme limitant le champ possible des dérogations. Cette interprétation est d'autant plus paradoxale que l'article 349 précise la liste thématique des domaines dans lesquels on pourrait intervenir, une liste qui outrepassé assez largement l'octroi de mer et la possibilité de programmes spécifiques parcellaires.

Tel est le cadre actuel. Cependant, on note que le Conseil et la Commission ont sur ces sujets des positions très différentes. Par ailleurs, le Parlement européen, qui prend davantage de force qu'il n'en avait, essaye de reprendre la main sur la Commission européenne qui, aujourd'hui, fait la loi. Nos parlementaires se battent à cette fin.

Par ailleurs, l'élargissement de l'Union européenne à vingt-sept membres a fragilisé la position des régions ultrapériphériques. L'adhésion de nombreux pays d'Europe de l'Est dont le PIB moyen est souvent inférieur au PIB moyen de l'Union a modifié les équilibres antérieurs. Il n'en reste pas moins que les régions ultrapériphériques ont un statut dérogatoire avec un cadre spécifique pour l'instant inscrit dans le marbre communautaire. Les handicaps structurels de ces régions sont parfaitement connus et décrits. Mais il y a là un enjeu géopolitique majeur, certains pays membres ayant des régions ultrapériphériques une idée très floue. Les masses financières en jeu sont considérables : les fonds européens représentent de 3 à 4 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 5 à 6 milliards de fonds nationaux. On comprendra que l'enjeu est fondamental pour nos régions, pour lesquelles ces fonds ont une utilité démontrée.

Il se trouve que le PIB des régions ultrapériphériques connaît une augmentation importante – Mayotte exceptée, il a crû de quelque 30 % au cours de la période 2007-2013 – mais que, dans le même temps, le taux de chômage n'a pas reculé d'un iota. Il y a là un paradoxe terrible : la richesse augmente mais la situation sociale reste relativement dégradée, si bien que certains économistes s'interrogent sur la pertinence de l'utilisation des fonds européens en matière d'activité et d'emploi. La croissance de leur PIB aura pour conséquence que certaines régions d'outre-mer vont sortir du cadre de l'objectif de convergence, mais elles compteront autant de chômeurs qu'auparavant. L'exemple de la Martinique est éclairant : on peut estimer l'investissement global à 1,1 milliard d'euros, fonds européen et fonds nationaux cumulés, pour un résultat alarmant en termes de créations d'emplois. Ces fonds ne créent pas la dynamique voulue : les emplois sont maintenus, mais il ne s'en crée pas. Ce problème concerne la France, non l'Union européenne : comment parvenir, grâce aux fonds européens, à un développement plus structuré ? Le problème est donc plus large que celui de l'interprétation de l'article 349 du Traité, dont nous avons démontré avec l'aide de l'expert Christian Vitalien que le champ d'application et la portée sont plus étendus que la Commission européenne ne le dit.

Le chapitre II du rapport rappelle la longueur des négociations – quarante années de discussions, qui ont conduit à une forme de législation jurisprudentielle, administrative, technique, tactique ou politique, par laquelle de petits avantages sont consentis par-ci et de petits gestes par-là, sans stabilité de la politique européenne à l'égard des régions ultrapériphériques. Cela permet une certaine souplesse, mais ce n'est pas satisfaisant. Ces quatre décennies de négociations entre Bruxelles et les régions ultrapériphériques françaises ont eu toute leur place dans la construction juridique européenne. Parallèlement, le concept du développement économique a évolué, et bien des débats ont eu lieu sur ce qu'il faut entendre par les « frontières extérieures de l'Europe » quand elles sont situées à des milliers de kilomètres du continent. De même, comment appliquer des dynamiques de développement qui

intègrent les contraintes liées à l'insularité et à la distance, non seulement par des compensations financières mais aussi par des dérogations ?

Parce que les solutions à ces questions n'avaient pas été prévues, nous nous trouvons pris dans un système très ankylosé. Il faut accepter de changer de paradigme. Parler de l'article 349 du Traité, ce n'est pas traiter uniquement de retard structurel puisque, même s'il reste beaucoup à faire, le rattrapage a eu lieu en matière d'équipements. Mais si l'équipement d'un pays participe de son développement, cela ne suffit pas à le développer. Aussi, la question fondamentale est maintenant de définir une stratégie de développement économique qui devra se traduire par la création de filières de développement efficaces. À quoi bon pêcher s'il n'y a pas de filière organisée pour vendre le produit de cette pêche ?

Actuellement, les fonds européens dictent les programmes de développement des régions ultrapériphériques. Il va sans dire que ce devrait être l'inverse. Les projets de développement doivent être conçus au plan local, puis ces projets doivent être négociés avec les institutions européennes, au lieu que les diktats techniques ou administratifs européens s'imposent à nous. J'ai constaté une évolution sensible en ce sens. De nombreuses régions commencent à défendre leurs projets, qui sont nécessairement différents. Les projets de développement doivent être personnalisés au lieu que, comme c'est le cas en ce moment, la rigidité d'utilisation des fonds européens entrave la libération des énergies et des savoir-faire et l'émancipation économique dont nous avons besoin.

À cela s'ajoute le fait que le groupe interservices est désormais placé auprès du commissaire européen chargé de la politique régionale, ce qui est la pire des configurations. Il doit, pour retrouver sa transversalité, et comme cela était le cas lors de sa création, être replacé directement auprès du président de la Commission.

Chacun de vous, ayant eu le rapport entre les mains, aura pris connaissance des 43 propositions qu'il contient. Le principe qui les sous-tend est qu'une réforme s'impose, orientée vers un POSEI multi-filières. Je rappellerai pour mémoire les recommandations saillantes : étendre le dispositif du POSEI à la filière de diversification de la production agricole comme le propose le commissaire européen à l'agriculture Dacian Cioloș ; labelliser d'autres produits d'excellence que la canne et la banane ; favoriser l'accès au marché intérieur pour l'élevage ; proroger le régime fiscal applicable au rhum traditionnel ; renforcer le POSEI pour la filière canne-rhum ; instituer un véritable POSEI pour la pêche et l'aquaculture en intégrant l'ensemble des volets relatifs à ce secteur ; étendre le POSEI à la filière forêt/bois, notamment en Guyane ; créer une filière régionale de valorisation des déchets par bassin et, pour La Réunion, adapter les obligations déclaratives associées au transfert de la Réunion vers l'Europe ; créer un POSEI « énergie » ; définir un dispositif de type POSEI pour la filière touristique et étendre le crédit d'impôt compétitivité des entreprises (CICE) aux filières d'avenir, dont le tourisme ; ouvrir l'accès des régions ultrapériphériques aux aides au désenclavement sur le modèle du réseau de transport transeuropéen.

Nous proposons aussi de créer une méthode d'identification de la vulnérabilité des régions ultrapériphériques aux politiques extérieures de l'Union, et la réalisation d'études d'impact préalables à la négociation d'accords commerciaux internationaux, ce qui pourrait conduire à des clauses de sauvegarde pour certaines productions pendant une période donnée.

Nous recommandons instamment de prévoir une coordination FED-FEDER. La nécessité de cette articulation est soulignée depuis dix ans, mais, de manière décourageante, rien n'a avancé.

Nous préconisons encore de renforcer la politique engagée par M. Alain Juppé et amplifiée par M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, en matière de diplomatie territorialisée incluant un volet économique, afin de susciter une dynamique de coopération transfrontalière rénovée pour les régions ultrapériphériques. Nous proposons aussi la création dans les régions ultrapériphériques de zones franches d'exportation s'appuyant sur des plateformes logistiques.

Nous disons l'urgence de créer, dans les bassins Océan Indien d'une part, Atlantique-Caraïbes d'autre part, un dispositif d'expertise et un système d'adaptation et d'équivalence des normes, des outils de certification pour les matériaux et autres produits d'origine régionale et une certification euro-régions ultrapériphériques pour l'exportation des produits fabriqués dans les outre-mer. Ce sont là de puissants vecteurs de développement régional.

Nous proposons de définir un programme opérationnel spécifique pour Saint-Martin avec une forte dimension transfrontalière.

Mayotte, devenue région ultrapériphérique, n'a obtenu que 200 millions d'euros des 500 millions qui auraient dû lui être alloués à ce titre. Nous proposons l'application à Mayotte des programmes POSEI avec des affectations budgétaires spécifiques, distinctes du programme opérationnel, intégrant les moyens nécessaires à l'adaptation de la réglementation européenne.

Nous proposons enfin de renforcer le rôle du groupe interservices de la Commission européenne.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je vous remercie pour cette présentation très dense. Nous appelons l'attention avec insistance depuis longtemps sur certains des éléments que vous avez évoqués et nous mesurons la difficulté à obtenir un frémissement significatif s'agissant du positionnement de l'Union européenne vis-à-vis des régions ultramarines.

M. le président Serge Larcher. Les régions ultrapériphériques espagnoles et portugaises partagent-elles votre analyse ?

M. Serge Letchimy. L'appréciation portée sur l'interprétation de l'article 349 par la Commission européenne est globalement la même. Madère et les Açores sont un peu moins offensifs que nous ne le sommes, mais les Canaries sont d'une virulence particulière à l'égard de la Commission. J'ai suggéré au Premier ministre une démarche commune de la France, de l'Espagne et du Portugal auprès de la Commission, tendant à préciser le cadre juridique de la dérogation pour mettre un terme définitif aux divergences d'interprétation.

M. le sénateur Thani Mohamed Soilihi. Je vous remercie, monsieur Letchimy, pour ce rapport complet. L'application des propositions qu'il contient permettrait des progrès. Dans le cadre général qui a été décrit, Mayotte connaît une situation particulière. Le respect des critères d'attribution aurait dû faire que 450 millions d'euros lui soient mécaniquement versés au titre des fonds européens ; or Mayotte n'a reçu qu'une allocation forfaitaire de 200 millions d'euros, alors que les besoins à satisfaire dans le nouveau département sont criants. Dans ce contexte, pourriez-vous expliciter la teneur des propositions 41 et 42 du rapport relatives à Mayotte ? La non consommation des fonds européens pose un problème réel, mais ce n'est pas en les réduisant de plus de moitié qu'il sera réglé. L'ingénierie technique et financière faisant défaut à Mayotte, le conseil général a pris la décision judicieuse mais paradoxale de confier à l'État la gestion des fonds européens destinés au

département. Les transferts de compétences au département s'étant faits sans transfert de moyens, il serait bon que le rapport recommande vigoureusement un accompagnement exceptionnel sans lequel les fonds européens alloués à Mayotte, seraient-ils réduits à 50 millions d'euros, ne pourront être consommés.

M. Serge Letchimy. Mayotte ayant droit à des fonds européens d'un montant réglementairement défini, l'amputation décidée par la Commission européenne au motif que les fonds versés ne seraient pas consommés est incorrecte et irrespectueuse. Cela étant, la situation a été parfaitement décrite : les capacités locales d'ingénierie locales, le tissu entrepreneurial et le tissu social rendent très difficiles la consommation de ces fonds. La Commission devrait donc être invitée à accorder à la France une dérogation de cinq ans autorisant des aides de l'État destinées à accompagner les porteurs de projets et l'instruction des dossiers et à assurer le contrôle de l'utilisation des fonds. Si l'État ne prend pas cette obligation en considération, Mayotte court au désastre : que 200 millions d'euros d'aides européennes ne soient pas consommés alors que le taux de chômage et les besoins sociaux sont ceux que l'on sait – certains quartiers sont insalubres, je l'ai constaté – provoquera une onde de choc sinon une explosion sociale. Le rapport que nous avons rendu au Premier ministre n'est pas un texte politique mais un document qui énonce les faits avec retenue. Il revient aux deux présidents de mettre le Gouvernement face à ses responsabilités, sachant que si les attentes, immenses, restent sans réponse, les conséquences risquent d'être difficiles.

M. le sénateur Georges Patient. J'espère que les 43 propositions de ce rapport de seront retenues. L'énoncé de l'article 349 du traité assimile la Guyane à un territoire insulaire, l'enfermant ainsi dans des considérations qui ne la concernent pas. Une évolution de l'article sur ce point est-elle envisageable ?

M. le député Bernard Lesterlin. Élu d'Auvergne, une région qui doit régulièrement restituer des fonds européens non consommés, je partage la préoccupation exprimée par notre collègue sénateur Thani Mohamed Soilihi sur notre capacité collective à faire émerger des projets de développement économique. Quel que soit le cadre institutionnel de répartition des compétences entre les États et les collectivités ultramarines, c'est une question majeure : les outils d'ingénierie nous manquent pour répondre à ce défi et l'État, outre qu'il ne lui revient pas forcément de le faire, est incapable de gérer cela. Il en résulte un problème réel en matière de stratégie de développement. Or, la Commission européenne adopte à l'égard des régions ultrapériphériques la même attitude que la Banque mondiale à l'égard des pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), avec une inversion de logique qui impose aux pays bénéficiaires des aides de fixer ces stratégies. Aussi, si nous ne parvenons pas à définir une vision du développement économique à Mayotte, dont nous connaissons l'ampleur des besoins, ou en Guyane, dont il faut parvenir à canaliser la croissance démographique, nous raterons notre rendez-vous avec l'Europe. C'est une autre manière de dire que nous ne réglerons pas le problème de fond en vilipendant un article du traité ou l'interprétation qu'en fait la Commission. Il nous faut recenser nos ressources en ingénierie et nous rendre capables d'expliquer à la Commission ce que sont nos projets, tant il est vrai que lorsqu'on défend de bons projets on sait convaincre et obtenir les fonds nécessaires pour les mettre en œuvre.

M. le sénateur Jacques Cornano. Je rends hommage au remarquable travail de M. Serge Letchimy, qu'il s'agisse de l'état des lieux ou des propositions de renforcement des politiques sectorielles. Je tiens cependant à souligner que toutes les réformes institutionnelles conduites depuis 1946 ont ignoré ou sous-estimé la situation des îles du Sud de la Guadeloupe – Terre-de-Bas et Terre-de-Haut aux Saintes –, de la Désirade, de Marie-Galante et de la partie française de Saint-Martin. Je souhaite donc que l'on insiste sur les contraintes liées à

l'insularité et sur l'indispensable continuité territoriale. Lors de sa venue à Basse-Terre, le président de la République avait dit qu'il en tiendrait compte. Depuis lors, j'ai interpellé le Premier ministre à ce sujet lors de sa récente visite et j'ai le sentiment de ne pas être compris. Une décision politique claire s'impose pour instituer la continuité territoriale comme règle d'administration du territoire. La traversée de Quiberon jusqu'à Palais coûte 7 euros, mais pour se rendre de Pointe-à-Pitre à Marie-Galante, île jumelée à Belle-Île-en-Mer, le billet coûte 40 euros ! L'insularité est prise en compte pour la Corse ; nous ne comprenons pas pourquoi l'équité territoriale et la justice sociale ne prévalent pas pour les îles du Sud.

Mme la députée Éricka Bareigts. Je salue à mon tour le travail accompli. Nous sommes à la fin d'une phase. Dans un premier temps, il fallait investir dans les infrastructures, et l'on parlait de rien. Cette phase est finie. La suite logique, c'est l'entrée dans une stratégie de développement économique qui rendra efficaces les investissements réalisés. Telle est la logique européenne qu'éclaire le rapport. Beaucoup de nos territoires sont proches d'atteindre un PIB par habitant égal à 75 % de la moyenne communautaire ; la règle serait donc que nous sortions de l'objectif de convergence. Mais, plutôt que sur le PIB *per capita*, ne faudrait-il pas se fonder sur un autre critère, l'indice de développement humain ? Peut-on se diriger dans cette voie ? Dans un autre domaine, pourriez-vous expliciter ce qu'il faut entendre par le statut de l'entreprise ultramarine dont la création fait l'objet de la proposition n° 26 ?

M. le député Boinali Said. Nous sommes en effet confrontés à un changement de paradigme, et le rapport fait écho à des préoccupations que nous exprimons de longue date. Je retiens en particulier de votre exposé la nécessité de mieux articuler utilisation des fonds européens et création d'emplois et de développer la diplomatie économique régionale. Comment, par ailleurs, les deux assemblées du Parlement prendront-elles à bras-le-corps le défi que représente la convergence de Mayotte vers les normes nationales et européennes ?

M. le sénateur Michel Vergoz. Je salue à mon tour le rapport de M. Serge Letchimy et je saisis cette occasion pour rappeler l'ampleur du travail réalisé depuis un an dans nos deux assemblées, qu'il s'agisse de « la vie chère », de la pêche – marchepied pour bien des affairistes – ou de la zone économique exclusive. À cela s'ajoute l'interprétation de l'article 349 du traité. Nous demandons à être entendus, mais comment procéder pour contourner le mur qui ferme notre horizon depuis quarante ans ? Nous sommes bien peu de chose face aux puissants lobbies à l'œuvre, pour la banane par exemple. Des décisions concrètes doivent être prises pour que ce rapport ne reste pas lettre morte, mais même si le cadre institutionnel donne plus de souplesse, rien ne changera si les esprits restent figés rigides.

Je félicite mes collègues de leur détermination à faire valoir sans faille que nous appartenons à la République, que nos spécificités l'enrichissent et que nous voulons un retour sur investissement. Il s'est pourtant produit qu'à un moment de crise, un certain gouvernement a pris des mesures relatives aux zones économiques exclusives dans l'Océan indien bien davantage conçues pour faire de la pêche dans les eaux réunionnaises une variable d'ajustement destinée à régler les difficultés des pêcheurs en France métropolitaine que pour contribuer au développement d'une région ultrapériphérique. Maintenant encore, de grands bateaux viennent de métropole pêcher dans la zone économique exclusive de l'Océan indien sans que La Réunion en retire un centime, le traitement et le conditionnement du poisson ayant lieu en haute mer. L'essentiel est donc de savoir quel sort sera réservé à ce beau rapport : que ferons-nous d'autre, de nouveau ?

Mme la députée Chantal Berthelot. Je partage le point de vue du sénateur Vergoz. Nous en sommes tous convaincus : la Commission européenne doit tenir compte des

différences territoriales, mais nous devons aller au-delà de l'assouplissement du cadre juridique. Le Premier ministre a demandé au ministre des Outre-mer et au ministre délégué chargé des affaires européennes d'étudier de manière approfondie les recommandations du rapport de M. Serge Letchimy. Il reste à déterminer comment nous, parlementaires, contribuerons à lui donner une traduction pratique en contribuant à infléchir, comme nous le souhaitons tous, la position de la Commission européenne, alors que le commissaire Dacian Cioloş a lancé le chantier de la réforme du POSEI, que le programme opérationnel 2014-2020 est en négociation et que de nouvelles élections européennes se profilent.

M. le sénateur Félix Desplan. Je joins mes félicitations à celles qui ont été adressées à M. Serge Letchimy. Comme mes collègues, j'espère que ce rapport très bien fait ne restera pas lettre morte. Mais s'il en a été ainsi pour tant d'autres rapports, est-ce parce que la volonté a manqué de les exploiter, ou serait-ce que le rapport de force entre la Commission européenne et le Conseil est à revoir ? Alors que nous sommes à la veille d'une consultation européenne, ne faut-il se demander si la conception même de l'Union est la bonne ou si certains éléments institutionnels devraient être modifiés ? N'est-ce pas dans ce cadre que nous pouvons espérer trouver une solution aux problèmes qui se posent à nous ?

M. le sénateur Gilbert Roger. Avant d'être sénateur, j'ai été très longtemps vice-président chargé des affaires européennes du conseil général de la Seine-Saint-Denis. La Commission avait admis que certaines caractéristiques de notre département le rendaient éligible aux aides européennes. L'État considérait pour sa part qu'il ne convenait pas d'allouer un montant d'aides européennes trop élevé à un département situé dans une des régions les plus riches de France et d'Europe, au risque d'assécher trop vite l'enveloppe globale destinée à notre pays ; la difficulté tenait donc davantage à la réglementation nationale qu'à la réglementation européenne. Dans cette perspective, lesquelles de vos excellentes propositions le Gouvernement retiendra-t-il, selon vous ? Seront-elles appliquées en nombre suffisant ou devons-nous intervenir pour renforcer la puissance de tir ?

Dans un autre domaine, j'ai toujours été impressionné, lors de mes visites à Bruxelles, par la visibilité des représentations régionales, notamment celles des pays nouveaux entrants d'Europe centrale et de l'Est. Les régions ultramarines françaises, espagnoles et portugaises ne gagneraient-elles pas à une représentation groupée à Bruxelles ?

M. le député Jean Jacques Vlody. Je souhaite revenir sur la question de la pêche, qui a une importance particulière à La Réunion et qui est abordée avec insistance dans l'île. C'est une source de grande frustration pour les entreprises de pêche réunionnaises de ne pouvoir pêcher dans la très large zone économique exclusive parce qu'elles sont soumises aux règles de réduction de flotte de pêche imposée à la France. Il en résulte une situation ubuesque : la flotte réunionnaise est contrainte d'aller pêcher dans les eaux françaises, puis la transformation du produit de leur pêche se fait à Maurice ! Les territoires ultramarins sont certes le prolongement de l'État français, mais il faut leur donner la possibilité d'établir des collaborations décentralisées et, comme il est proposé dans le rapport, les associer aux accords bilatéraux signés par le ministère des affaires étrangères. Cela vaut pour les accords passés avec Madagascar, Maurice ou les Seychelles dans l'Océan Indien – auxquels La Réunion n'a aucunement été associée alors qu'elle a des contacts permanents avec ces États – comme pour les accords passés aux Caraïbes et dans le Pacifique.

Comment, enfin, améliorer les règlements nationaux et européens relatifs aux passations de marchés publics ? Le chantier titanesque de la nouvelle route du littoral est lancé à La Réunion. Treize kilomètres seront construits en viaduc sur l'océan, pour un coût

prévisionnel de quelque 1,6 milliard d'euros. Le projet a donné lieu à des appels d'offres internationaux, et rien ne contraint les soumissionnaires à un partenariat avec les entreprises réunionnaises ; sont seulement mentionnés des accords de sous-traitance locale. N'est-il pas temps de poser ces questions qui dérangent ?

M. le président Jean-Claude Fruteau. L'article 349 fonde les relations entre les régions ultrapériphériques et l'Union européenne, et de nombreux collègues ont mis l'accent sur le rôle de la Commission. Comme eux, je m'interroge sur le « mur » évoqué : des réticences persistantes, les restrictions apportées à l'interprétation de l'article et la rigidité de sa mise en œuvre. Cependant, la Commission n'est pas une instance politique mais, conformément à sa fonction de gardienne des traités, une instance d'exécution ; c'est dans ce rôle qu'elle fait preuve de rigidité. La seule manière de parvenir à un infléchissement consiste à faire intervenir le plus haut niveau politique de l'État membre intéressé. Chacun l'a constaté : à chaque fois qu'une avancée s'est produite dans les relations entre les régions ultrapériphériques et l'Union européenne, c'est parce qu'une volonté très ferme des présidents de la République successifs – François Mitterrand, puis M. Jacques Chirac – s'était manifestée. Les parlementaires bataillent autant qu'ils peuvent, mais il serait bon que nos deux délégations en appellent solennellement à une intervention volontariste du président François Hollande sur ce dossier, qui pourra aboutir si nous montrons que nous envisageons cette évolution comme le début d'une nouvelle phase des relations entre les régions ultrapériphériques et l'Union européenne.

M. Serge Letchimy. Nous entrons effectivement dans une nouvelle phase, qui suppose un nouveau souffle et une nouvelle manière d'envisager les choses, par exemple pour ce qui concerne les relations entre la Guadeloupe et les îles du Sud.

Si l'on veut aboutir, ces problèmes doivent en effet être traités au niveau du président de la République et du Premier ministre, et l'interpellation du chef de l'État – qui a déjà pris des engagements à ce sujet – par les présidents des deux délégations parlementaires à l'outre-mer ne peut avoir qu'un effet bénéfique. Je rappelle que la négociation précédant la substitution de l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam à l'ancien article 227-2 du Traité de Rome avait été conduite par Aimé Césaire et Camille Darsières. Ils avaient rencontré le président François Mitterrand et mobilisé l'Espagne et le Portugal pour faire évoluer la conception des aides spécifiques.

À titre personnel, je pencherai en faveur d'une loi-cadre pour les régions ultrapériphériques comportant un volet « développement économique » très dense. Cela suppose de saisir le chef de l'État sans tarder car nous ne pouvons manquer cette nouvelle phase ; or le cadre financier pluriannuel 2014–2020 est en négociation et, à ce jour, la Commission européenne n'est disposée à changer ni de braquet ni de système. Un tel texte tiendrait compte des spécificités de chacun des territoires considérés pour traiter des filières de croissance, de la fiscalité, du financement de l'investissement productif, de l'orientation de la commercialisation, de la validation des processus de normes, de recherche et développement, d'infrastructures, d'exportations, de valorisation des filières essentielles, de diversification du secteur agricole...

La gouvernance de l'Union européenne présente des aspects surprenants : alors que les régions ultrapériphériques et l'exécutif français, qui demandaient depuis vingt ans un POSEI totalement diversifié en matière agricole, se voyaient opposer un refus obstiné, le commissaire à l'agriculture Dacian Cioloș décide subitement, seul, qu'il est temps d'élargir le POSEI à la diversification agricole, et formule à ce sujet des propositions remarquables. Le

commissaire Cioloş décide et tout le monde semble le suivre ; c'est que, dans l'intervalle, il n'y a pas eu d'initiative nationale percutante – aucune stratégie globale n'a été proposée à la Commission. Si les présidents des délégations parlementaires à l'outre-mer demandent l'élaboration d'une loi-cadre relative au développement économique des régions ultrapériphériques, c'est sur le volet européen de cette loi que la négociation s'engagera entre la France et la Commission européenne sur la manière d'asseoir plus solidement la base juridique de l'article 349. Nous devons quant à nous prendre la mesure de notre capacité à définir une stratégie de développement économique créatrice d'emplois dans les régions ultrapériphériques.

Sa dernière phrase mise à part, l'article 349 est bien écrit, et il me semblerait hasardeux de reprendre la définition du handicap, qui a permis en l'état l'application d'une politique de rattrapage. Il reste à entrer dans un processus de valorisation de nos atouts.

Il faut définir des stratégies locales de développement, j'en suis entièrement d'accord. La politique européenne à l'égard des régions ultrapériphériques ne peut se limiter à des financements ; il faut aussi tenir compte des conditions de vie et prendre en considération, en effet, l'indice de développement humain. On ne peut avoir une société à deux vitesses ; or, 60 % des jeunes âgés de moins de 25 ans sont au chômage à La Réunion, et 52% à la Martinique. La situation est trop grave pour que l'on ne trouve pas une solution.

Il est vrai, même si le rapport ne s'y attarde pas, que les îles du Sud vivent une double peine.

Les critères d'octroi des fonds européens au titre de l'objectif de convergence peuvent conduire à des paradoxes difficiles à admettre : comment se satisfaire que ces aides cessent mécaniquement lorsque la convergence est tenue pour acquise dans une région ultrapériphérique donnée, au moment où le PIB par habitant atteint 75 % de la moyenne communautaire, alors que le taux de chômage s'y établit à 30 % ?

On ne peut plus accepter la persistance d'une économie amorphe fondée sur des importations massives, et des voix s'élèvent pour que ce système change. La France doit demander l'application, pendant cinq ans, d'une clause de sauvegarde destinée à protéger une liste de productions. Actuellement, un capitalisme prédateur perdure, mais sommes-nous disposés à changer de modèle économique ? Bien des prés carrés subsistent, et bien des gens veulent que rien ne change.

Donnant suite aux préconisations de la Chambre de commerce de la Martinique, nous proposons de créer un statut des entreprises ultramarines, qui les protégerait mieux, sachant que 90 % d'entre elles ne comptent qu'un ou deux salariés et que 70 % ont pour seul salarié l'entrepreneur lui-même.

Mayotte, qui a fait un choix politique courageux, doit être accompagnée sans faux-semblant. Les présidents des deux délégations parlementaires à l'outre-mer doivent peser de tout leur poids, qui est réel, pour sensibiliser les plus hautes autorités de l'État à la situation de Mayotte ; si rien n'est fait, on va vers de très graves problèmes.

Le Parlement devra harmoniser les normes au niveau national – ce qui représente un travail considérable – et des négociations devront avoir lieu avec les instances communautaires sur les directives cadre en matière d'environnement et de questions sanitaires.

La représentation permanente à Bruxelles de l'Union régionale Antilles Guyane a été rejointe, au sein d'un bureau de lobbying commun, par les représentants de La Réunion et de Saint-Martin ; Mayotte a annoncé son intention de se joindre à nous.

La Martinique et la Guadeloupe siègent en qualité de membres associés à l'Organisation des États de la Caraïbe orientale, à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes – une des cinq commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies – ainsi qu'à l'Association des États de la Caraïbe, et nous entrons à la Communauté caribéenne (CARICOM). La Réunion devrait tendre à des participations de cette nature pour ce qui a trait à la pêche, car la négociation de la diplomatie économique territoriale devient ainsi réalité. Siéger dans des instances de ce type permet d'agir avec plus d'efficacité que si la négociation se fait exclusivement sous l'ombrelle du ministère des affaires étrangères, et l'on peut ainsi parvenir à la signature d'accords commerciaux.

La question des règles de passation des marchés publics est compliquée. Faut-il envisager un *Small business Act* par zone ? Avant d'être communautaire, le problème est national. Sommes-nous capables de définir des co-investissements en partenariat avec des pays tiers ? Étant donné l'ampleur du déficit public, c'est l'avenir, mais toutes sortes de problèmes techniques, fiscaux, juridiques et administratifs restent à résoudre et toute une ingénierie du développement doit se tisser. Il faudra faciliter les co-financements et les co-investissements. C'est dire l'importance d'une loi-cadre relative à l'Outre-mer, dont l'objet déborderait évidemment très largement la seule question de la défiscalisation honnie par M. Philippe Marini, président de la commission des finances du Sénat.

M. le président Serge Larcher. Je remercie M. Serge Letchimy pour son excellent rapport, aussi précieux que celui qu'il a rédigé sur l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer. Nous prendrons certainement l'initiative d'une interpellation commune du Président de la République afin que les propositions avancées se traduisent par des mesures pratiques ; mais c'est aussi le combat quotidien des parlementaires dans leur ensemble et des parlementaires ultramarins en particulier de faire les piqûres de rappel nécessaires.

L'hypothèse d'une loi-cadre a été formulée ; nous analyserons ce qu'il convient de faire à cet égard.

Certains voient un « mur » en l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Réserveons à ce mur le destin échu au Mur de Berlin, et parvenons à appliquer les dispositions qui permettront de mettre en œuvre une politique de projet dans chaque collectivité d'outre-mer.

À la suite des événements qui avaient secoué les Antilles, M. Éric Doligé a rendu en 2009, au nom de la Mission commune d'information outre-mer, un rapport d'information recensant 100 propositions pour fonder l'avenir. Nous y traitons – déjà – de la politique de voisinage et des normes, en soulignant qu'il ne pouvait y avoir d'intégration économique dans nos zones respectives si ces questions n'étaient pas réglées. Mais, comme chacun le sait, pour faire entrer un clou dans un mur, il faut taper plusieurs fois ! Le combat continue donc. Les deux délégations parlementaires doivent porter les propositions de l'outre-mer, dont elles sont les meilleurs défenseurs.

Nous avons fait un pas aujourd'hui, nous en ferons d'autres. À cette fin, notre prochaine réunion commune se tiendra au Sénat.

M. Serge Letchimy. Il serait judicieux de définir dans une note si l'idée d'une loi-cadre est pertinente.

M. le président Serge Larcher. Je vous entends.

La séance est levée à 12 heures 30.