

Débat parlementaire sur la mise en œuvre des décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009

Par Victorin LUREL

La crise sociale du début d'année 2009 outre-mer a été d'une ampleur exceptionnelle, par sa durée naturellement mais également par la multiplicité et la complexité des revendications. De même, les réponses apportées par les pouvoirs publics se sont voulues, elles aussi, historiques, par la mise en œuvre des Etats Généraux de l'Outre-Mer, « *plus vaste consultation jamais réalisée par un Gouvernement sur l'avenir des outre-mer* » selon le Président de la République et dont l'aboutissement a été l'organisation du CIOM du 6 novembre 2009 au cours duquel il a annoncé de nombreuses mesures.

Près d'un an et demi après, il s'agit donc de vérifier si les engagements pris par le Président de la République ont bien été traduits dans les faits.

Cet exercice de vérification de la mise en œuvre concrète des mesures annoncées, mené localement au plus près des réalités par les députés d'outre-mer du groupe SRC a donc pour objet de s'assurer qu' « *au travers du conseil interministériel des outre-mer, c'est une nouvelle relation entre la métropole et l'outre-mer qui se bâtit, une relation où l'Etat respecte sa parole et ses engagements* » comme l'affirmait le ministre de l'Intérieur de l'époque, Brice Hortefeux.

Le volumineux rapport introductif à ce débat, prochainement en ligne sur le site du groupe, rappelle donc le processus et les engagements de sortie de crise et évalue leur mise en œuvre qui s'est essentiellement traduite par le vote de la loi d'orientation et de développement des outre-mer (LODEOM). Ensuite, chaque député pour sa région ou son territoire a renseigné, sous forme de tableau, le niveau d'exécution des mesures spécifiquement annoncées pour cette région ou territoire lors du CIOM.

I . Les annonces présidentielles du 19 février 2009 et le lancement des états généraux : aboutissement du processus de sortie de la crise du premier semestre 2009 outre-mer

Le Président de la République, le 19 février 2009, dans son intervention télévisée à l'issue de son entretien avec les présidents des collectivités locales et les parlementaires d'outre-mer avance des propositions chiffrées à hauteur de 580 M€ comme devant contribuer à la sortie de crise et annonce le lancement du processus des « Etats Généraux de l'Outre-Mer ».

- La mise en œuvre partielle des annonces présidentielles

L'essentiel des 580 M€ annoncés par le Président de la République le 19 février 2009 dans son intervention télévisée à l'issue de son entretien avec les présidents des collectivités locales et les parlementaires d'outre-mer comme devant contribuer à la sortie de crise devait être consacré au financement du Revenu Supplémentaire Temporaire d'Activité (RSTA) (280 M€), à l'amélioration de

la LODEOM (150 M€), à l'abondement du Fonds exceptionnel d'investissement (50 M€) et au doublement en trois ans du nombre de bénéficiaires du SMA (40 M€).

Or, les crédits destinés au RSTA ont été surestimés : au final, ce dispositif n'aura coûté que 153 M€.

D'autre part, il convient de replacer l'annonce de la création du RSTA dans le contexte de mise en œuvre du RSA en France métropolitaine. **L'application du droit commun – le RSA – aurait bénéficié à bien plus de personnes que l'application du RSTA et, surtout, aurait été bien plus avantageuse financièrement pour celles-ci.** Selon le un rapport remis au Gouvernement par le député René-Paul Victoria, **l'économie réalisée par le Gouvernement par la non mise en œuvre du RSA outre-mer depuis 2009, s'élève à 57 M€ par an par rapport au coût réel du RSTA.**

Une grande partie des 150 M€ d'amélioration de la LODEOM ne sont que théoriques

150 M€ devaient être consacrés à l'amélioration de la LODEOM, essentiellement sur le dispositif d'exonération de charges (75M€).

En réalité, ce « surcoût » n'est que théorique puisque la LODEOM, dans son volet « exonérations de charge » mis en œuvre dès le PLF 2009 avait pour objet de réformer assez strictement ce dispositif en diminuant fortement son coût. Comme le rappelle Claude Bartolone dans son rapport spécial sur l'exécution de la mission outre-mer (n°2651, tome II) en 2009 : *« le dispositif d'exonérations a été réformé par LFI 2009.. Cette réforme aurait dû générer, en année pleine, une économie de 138 millions d'euros pour le budget de l'État. Dans le train de mesures destinées à répondre à la crise sociale qui a frappé les Antilles à l'hiver 2009, le Gouvernement a souhaité adoucir la dégressivité des exonérations, réduisant ainsi l'économie budgétaire de 138 à 63 millions d'euros »* : l'annonce du Président de la République a donc en réalité permis de réduire l'économie budgétaire réalisée par la LODEOM en matière d'exonération de charge de 75M € mais ne peut être considéré comme un « plus » accordé aux économies d'outre-mer par rapport au régime existant antérieurement à la crise antillaise.

Le Fonds exceptionnel d'investissement a été effectivement créé et abondé par le plan de relance mais semble déjà condamné : seuls 3 M€ de CP disponibles pour de nouveaux projets en 2011

La baisse importante des AE pour 2011 augure mal de la pérennité de cet outil d'investissement outre-mer : seuls 3 M€ de crédits de paiement seront consacrés en 2011 à de nouveaux chantiers, 19M€ servant à payer les projets déjà engagés.

Enfin, le doublement du nombre des bénéficiaires du SMA se traduit en réalité par une diminution de moitié de la durée de formation.

Si le dispositif SMA monte effectivement en puissance dans le cadre du plan « SMA 6000 », il est cependant à regretter que l'annonce par le Président de la République de ce plan censé doubler en 3

ans la capacité de formation se traduit en réalité par une diminution de la durée de formation de chaque jeune faisant craindre à certains un « SMA au rabais

II. L'aboutissement du processus des Etats Généraux de l'Outre-Mer : le CIOM du 6 novembre 2009

A la suite d'une demande des élus locaux, singulièrement en Guadeloupe, est lancé par le Président de la République, le processus des Etats Généraux. Le 19 février 2009, au plus fort de la crise sociale dans les DOM, le Président de la République annonce le lancement des « Etats Généraux de l'Outre-Mer », définis comme « *un débat sans tabou [...] où chacun pourra apporter sa contribution* ».

La consultation des acteurs socio-économiques et des citoyens ultramarins a été organisée, pendant 6 mois, autour de huit questions, arrêtées en concertation avec les élus locaux. La **restitution nationale** a eu lieu le 1^{er} octobre, en présence de la secrétaire d'Etat chargée de l'outre-mer et le CIOM, créé par le décret n° 2009-182 du 18 février 2009, s'est réuni pour la première fois en novembre 2009 pour prendre des décisions inspirées par la restitution des Etats Généraux.

Un **comité de suivi du CIOM** devait s'assurer de la bonne mise en œuvre des décisions.

- Les engagements pris lors du CIOM

Le 6 novembre 2009 est donc convoqué le 1^{er} CIOM au cours duquel le Président de la République annonce « *les enseignements à tirer de cet exercice inédit* » et le temps de la décision.

Ce CIOM n'était qu'annonciateur d'autres CIOM : « *disons-le sans détour : les centaines de propositions qui ressortent de ces travaux ne peuvent pas être traitées par un seul CIOM. Aussi convient-il de considérer ce premier CIOM comme une étape et non comme une fin* ».

Il est d'ores et déjà à noter que, contrairement à ce qui était annoncé, aucun nouveau CIOM n'a été réuni depuis le 6 novembre 2009.

De nombreuses décisions très précises sont annoncées par le Président de la République lui-même dans son discours, de la consultation des électeurs guyanais et martiniquais sur la question institutionnelle à la création de « *GIR de la concurrence* » en passant par la « *défiscalisation à hauteur de 50% de toutes les prises de participation dans le capital des PME locales* » (FIP DOM)... Le Président de la République indique bien également que le « *Conseil interministériel a, bien entendu, arrêté beaucoup d'autres mesures importantes, propres à chacun des territoires* ».

Pourtant, on constate que des documents précis remis aux participants, et singulièrement l'ensemble des élus locaux, lors de ce CIOM – document sur les mesures transversales et documents sur les mesures territoriales spécifiques à chaque territoire – ne reste plus, dans la communication gouvernementale ultérieure qu'un seul catalogue de 137 mesures qui ne reprend pas l'intégralité des décisions du CIOM et ne permet donc pas d'apprécier la réalité, ou non, de la mise en œuvre tant des mesures transversales que de celles concernant chaque territoire.

Ainsi, ce document qui sert notamment de support à la communication gouvernementale de juillet 2010 « *Bilan de l'exécution du CIOM 7 mois après* » présente de façon très incomplète le niveau de réalisation, par rapport aux documents sur les mesures transversales et territoriales ainsi que par

rapport aux annonces précises figurant dans le corps du discours présidentiel lui-même et ne permet donc pas d'appréhender correctement la mise en œuvre des décisions du CIOM.

C'est ainsi à partir des fiches recensant les décisions transversales et territoriales du CIOM, remises le 6 novembre à l'Élysée qu'ont pu être listées les mesures concrètes actées lors du CIOM pour permettre le travail de vérification de l'état de leur exécution.

Le bilan tiré, territoire par territoire, par les députés du groupe, est calamiteux !

En Guadeloupe, le taux d'exécution des mesures décidées par le Président de la République lors du CIOM est de 19,8%, en Guyane, de 22,2%, en Martinique, de 18,3%, à la Réunion, de 25,6%, à Saint-Martin, de 5,9%, à Saint-Pierre-et-Miquelon, de 11,8% et dans l'hexagone de 16%.

Enfin, le taux d'exécution des mesures dites transversales du CIOM, c'est-à-dire celles devant s'appliquer dans tous les outre-mers, le taux d'exécution est de seulement 25%

Conclusion : la grande majorité des annonces présidentielles n'a pas été exécutée.

La création du Comité Interministériel de l'Outre-Mer (CIOM) avait suscité un formidable espoir outre-mer. Après l'exercice des états-généraux, qui avait été décidé par le Président de la République sur proposition d'élus ultramarins et qui avait permis de procéder à un bon recensement des problèmes des outre-mers, le catalogue des mesures annoncées à l'issue de la première réunion du CIOM a pu, un instant, laisser penser que le Gouvernement avait, enfin, pris la mesure de l'effort à entreprendre pour apporter une réponse à la crise économique et sociale qui touche tous les outre-mers.

Les populations ultramarines et leurs élus ont joué le jeu des états généraux et ont surtout cru au volontarisme affiché par le Président de la République. Après les cafouillages du ministre Jégo en Guadeloupe, après le démantèlement des outils de soutien à l'économie des outre-mers opéré par le vote de la LODEOM, l'Etat se ressaisissait enfin, le président de la République les avait compris !

Ils se sont même pris à espérer un moment que le Président de la République saisi d'un intérêt allait revenir sur sa doctrine dévoyée et cartériste du « développement endogène » dont le seul but, inavoué, est de priver les outre-mers du jeu naturel de la solidarité nationale qui s'applique dans toutes les régions de France.

Certains ont même cru qu'il était sincère et qu'il avait réellement la volonté politique de mettre en œuvre les très nombreuses mesures annoncées lors du CIOM.

18 mois après, force est de constater que les ultramarins ont été nourris de promesses que ni le Président de la République, ni la Ministre de l'Outre-mer n'ont envisagé un instant de respecter. Au terme d'un examen minutieux mené par les parlementaires sur l'effectivité de ces mesures, la réalité des chiffres rejoint celle du ressenti du terrain. En effet, la grande majorité des annonces présidentielles n'a pas été mise en œuvre par le Gouvernement. **Au mieux, seul un quart (ou 25%) des mesures décidées lors du 1^{er} CIOM a trouvé un début de traduction concrète ! A la vérité, le CIOM n'a rien changé en pratique.**

Au final, c'est bien un sentiment de gâchis, voire de tromperie qui prévaut. Instruits par Félix Eboué, les ultramarins ont « joué le jeu ». Il fallait sortir de la crise sociale : ils ont loyalement participé aux états généraux et ont globalement approuvé les mesures décidées à l'issue de CIOM, même si celles-ci ne répondaient pas à l'ensemble des difficultés posées aux outre-mer.

Les auteurs du présent rapport et l'ensemble des députés du groupe SRC estiment qu'il n'y a pas d'autre position défendable que de continuer à jouer le jeu ! Plutôt que de se résigner en attendant 2012, **ils estiment qu'il convient de relancer le Président de la République, de le rappeler à ses engagements et de faire comme s'il avait vraiment eu l'intention de mettre ses promesses en pratique. Ils lui demandent donc solennellement de réunir le plus rapidement possible un nouveau CIOM pour remobiliser activement les membres du Gouvernement et leur rappeler la nécessité de mettre en pratique toutes les mesures décidées lors du premier CIOM.**