

LA CTM : une construction en l'état futur d'achèvement... Sans garanties de finition ?

Bilan du fonctionnement de la CTM (Décembre 2015 - décembre 2016)

Ambiguïté du terme bilan : il s'agit moins d'évaluer les politiques publiques territoriales mises en œuvre de la CTMM – l'évaluation exige un temps long – que d'apprécier la façon dont celle-ci s'est déployée.

Cette démarche induit des interrogations et permet d'établir plusieurs constats :

- ⇒ La mise en place de la CTM est placée sous le signe d'un **apprentissage institutionnel, plus long et plus douloureux que prévu**, indice d'une faible capacité d'anticipation et d'un manque de préparation ;
- ⇒ **Conséquence** : difficulté à s'approprier le nouveau cadre institutionnel, à faire fonctionner les organes de la collectivité dans le respect de ce que prévoient les textes en la matière.

Essayer de comprendre comment on en est arrivé à ce double constat ; voir quelles en sont les conséquences et quelles leçons on peut en tirer pour l'avenir.

Il est communément admis que les institutions politiques ne valent que par ce qu'en font les hommes. Elles ne sont pas moins sacralisées et le discours politique, particulièrement dans un pays comme la Martinique, tend traditionnellement à conférer aux réformes statutaires tout à la fois une vertu démiurgique et une dimension performative : elles semblent capables d'accoucher, par elles-mêmes, de nouvelles réalités ou de régler comme par enchantement tous les problèmes qui se posent à la collectivité. Pour autant, leur incessante convocation pour meubler le débat public accredit paradoxalement l'idée qu'elles servent avant tout de paravent à une forme d'impuissance inavouée ou à se défausser sur leurs limites fréquemment alléguées. C'est oublier, en effet, que les institutions politiques, si sophistiquées soient les cadres formels dont elles procèdent, sont avant tout des constructions humaines et sociales. Là résident leurs forces et leurs faiblesses : leur performance et leur efficacité dépendent, pour l'essentiel, de la façon dont les acteurs investissent ces cadres formels,

des usages qu'ils en font pour élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques, et surtout de leur capacité à en faire des outils au service d'objectifs clairement identifiés.

De ce point de vue, l'expérience initiée avec la mise en place de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) est particulièrement intéressante à analyser. Certes, il serait prématuré de se prononcer sur les politiques publiques ni même les orientations élaborées par l'actuelle équipe dirigeante de la CTM : le recul n'est pas suffisant et l'action de cette dernière s'est limitée, pour le moment, à expédier les affaires courantes de l'ex-département et de l'ex-région ou à se positionner par rapport aux réalisations entreprises par les anciens conseils général et régional. Il faudra sans doute attendre la phase d'élaboration des documents stratégiques, en particulier ceux prévus par la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), pour se faire une idée plus précise des choix qui seront arrêtés et de leur signification profonde. En revanche, après plus de cent-vingt jours de fonctionnement, la façon dont les institutions de la CTM ont été investies aussi bien par la majorité que par l'opposition autorise un premier bilan. Ce dernier fournit d'ores et déjà d'utiles indications : il confirme, pour l'exprimer sous la forme d'un raccourci, une insuffisante anticipation — dont la responsabilité est partagée par la majorité et l'opposition d'hier et d'aujourd'hui — doublée d'une relative impréparation, deux constats dont les implications et les effets sont multiples et, pour certains, largement prévisibles.

Une responsabilité partagée : la faible anticipation de la réforme et de ses implications

Toute réforme institutionnelle requiert une **préparation en amont, a fortiori lorsqu'elle s'accompagne d'un changement de statut comme c'est le cas pour la CTM**. En aval, elle se traduit par une phase d'apprentissage, qui peut être plus ou moins longue, voire douloureuse, en fonction du travail préalable réalisé. Il serait absurde de prétendre ici que rien n'a été fait entre janvier 2010, date à laquelle les Martiniquais se sont prononcés en faveur de la création d'une collectivité unique se substituant au département et à la région, et le 13 décembre 2015, date à laquelle ils ont élu la première assemblée délibérante de la CTM. Des commissions ont été constituées, des réunions de coordination ont été organisées, des simulations effectuées. Mais tout cela paraît bien insuffisant, pour ne pas dire dérisoire aujourd'hui, au regard des difficultés rencontrées pour mettre la CTM sur les bons rails. Plusieurs séries de constats permettent d'en rendre compte.

En premier lieu, les élus et responsables politiques ont manifestement **sous-estimé l'ampleur, la portée et le caractère structurant de la réforme**. À tort, nombre d'entre eux l'ont pendant longtemps assimilée à un simple regroupement du département et de la région, ignorant par là même que la création d'une nouvelle entité politico-

administrative à partir de deux collectivités vouées à disparaître était bien plus complexe qu'une fusion qui, en soi, s'avère déjà délicate à réaliser. L'attention a pourtant été attirée très tôt sur la difficulté et les effets induits de la réforme dans un article mis en ligne dès le mois de mars 2015 [http://www2.univ-ag.fr/ctm/IMG/pdf/la_collectivite_territoriale_de_martinique_un_processus_complexe-2.pdf]. Circonstance aggravante, les mêmes élus et responsables politiques ont également négligé la portée et les implications d'une disposition structurante qu'ils ont pourtant été les premiers à réclamer lors de leurs différentes réunions en Congrès.

En effet, la mise en place du CEM et de l'AM, qui semble avoir déstabilisé une bonne partie du personnel politique, ne résulte nullement d'un choix imposé par le gouvernement de l'époque. Elle est le fruit d'une volonté exprimée de manière récurrente par les élus de l'ex-conseil général et de l'ex-conseil régional siégeant en Congrès, dont plusieurs sont actuellement aux responsabilités ou ont participé, en leur qualité de parlementaires, à l'adoption de la loi du 27 juillet 2011 portant création des collectivités de Guyane et de Martinique. On **comprend d'autant moins cette incapacité à anticiper les implications et à assumer les conséquences d'un tel choix**, même s'il est vrai que des propos entendus durant la récente campagne électorale laissaient supposer la faible maîtrise de la part de certains candidats des tenants et des aboutissants de la réforme.

Ensuite, les **hésitations dans la délimitation des périmètres d'action respectifs du CEM et de l'AM constituent un deuxième constat qui témoigne de la faible capacité d'anticipation des uns et des autres**. Manifestement, le personnel politique peine à apprivoiser la **règle de la séparation des pouvoirs**. Pourtant, conséquence logique de la dissociation du CEM de l'AM, celle-ci préside nécessairement à la structuration de la CTM. Faute d'avoir été intériorisée, elle est dès lors battue en brèche. Or il s'agit là d'un principe élémentaire qui aurait pu servir de guide pour l'organisation des rapports entre les organes exécutif, délibérant et consultatif (le Conseil économique, social environnemental, de la culture et de l'éducation ou CESECE) de la collectivité. D'où les tâtonnements observés et la mise en place d'un dispositif de fonctionnement inutilement complexe : non seulement son efficacité reste à prouver, mais il se caractérise, en outre, par une légalité, à bien des égards, douteuse.

Certes, la loi du 27 juillet 2011 n'entre pas dans les détails de l'organisation des rapports entre les trois organes principaux de la CTM, se cantonnant au rappel de quelques dispositions essentielles auxquelles nul ne saurait déroger. Autrement dit, elle laisse une marge de manœuvre pour décliner concrètement l'organisation administrative de la CTM, les rapports entre ses organes principaux et son fonctionnement quotidien. Elle se conforme ainsi au respect d'un principe constitutionnellement garanti et constitutif de l'autonomie locale : la libre administration des collectivités territoriales. Une telle marge de manœuvre aurait pu fournir une réelle opportunité pour faire preuve d'innovation et d'inventivité, tout en

restant dans un cadre légal et en renforçant les fonctionnalités démocratiques de la nouvelle collectivité. Force est d'admettre qu'il n'en a rien été pour le moment, comme en témoigne cet étonnant paradoxe : des élus ayant combattu au nom de convictions autonomistes ou indépendantistes les institutions départementales et régionales sont tentés de reproduire leur logique de fonctionnement. Ils paraissent peu soucieux de faire valoir le principe de libre administration des collectivités territoriales, au point de solliciter l'avis de l'État pour trouver les bons « réglages ». De manière significative, l'assemblée de Martinique s'apparente, d'un certain point de vue, à un organe atrophie et excessivement sectorisé. Parallèlement, les rapports entre les deux présidents, celui du CEM et celui de ladite assemblée, prennent l'allure non pas d'un duo comme le prévoient les textes, mais d'une véritable cohabitation.

L'assemblée de Martinique : un organe atrophie, excessivement sectorisé

Nul doute que l'assemblée de Martinique, dans le fonctionnement qui est le sien aujourd'hui, a été victime de cette faible capacité d'anticipation et de l'impréparation qui ont guidé les premiers pas de la CTM. Un tel constat trouve une illustration exemplaire à travers la réunion qui s'est tenue le 19 janvier 2016 au cours de laquelle son règlement intérieur (RI) a été adopté.

S'il est une prérogative qui appartient en propre à l'AM, c'est précisément l'élaboration et l'adoption de son RI. Or le rapport sur ce dossier crucial a été présenté devant l'assemblée par... une conseillère exécutive qui, de fait, a tenu un rôle qui logiquement devrait revenir au président de l'organe délibérant. En d'autres termes, à peine un mois après son installation, l'assemblée de Martinique a abdiqué l'une de ses prérogatives.

Il est vrai que le règlement intérieur ainsi adopté est à l'avenant : **il pérennise le mode de fonctionnement inauguré un mois après l'installation de l'assemblée.** Au principe de séparation entre deux organes exerçant la plénitude de leurs prérogatives, il substitue celui d'un partage du pouvoir fondé sur un incontestable déséquilibre au détriment de l'assemblée. Un déséquilibre que ne sauraient compenser des circuits informels de communication dont on peut interroger à la fois la pertinence, l'efficacité et la légalité.

En effet, dans le régime de séparation des pouvoirs qui gouverne le fonctionnement de la CTM, **l'organe exécutif prépare en amont et met en œuvre en aval les décisions adoptées par l'instance délibérative chargée, en outre, de le contrôler.** Son président transmet à son homologue de l'assemblée les dossiers accompagnés, le cas échéant, des projets de délibération et de l'avis du conseil consultatif, conformément à l'article L. 7222-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Au-delà de ce circuit de transmission entre les deux instances, qui n'est pas fondamentalement différent du droit commun applicable aux collectivités territoriales, **il convient de veiller dans le**

cas de la CTM au respect strict du principe séparant les fonctions exécutive et délibérative. Faut-il rappeler en effet que les conseillers exécutifs ont démissionné de l'AM de façon à ne pas être juge et partie, c'est-à-dire à la fois ceux qui préparent les délibérations et ceux qui participent à leur adoption ?

Or force est d'admettre que le règlement intérieur de l'assemblée de Martinique est loin de respecter cette logique. En témoigne son article 25 ainsi rédigé :

« Le Président de l'Assemblée dirige les débats. Le Président du Conseil Exécutif ou un conseiller exécutif présente le rapport. Le rapporteur de la commission "sectorielle" présente l'avis de la commission. Chaque groupe politique dispose d'un temps de parole pouvant tenir compte de l'importance des effectifs des groupes. La parole pourra être donnée également au membre du bureau de l'Assemblée.

Le Président du Conseil Exécutif ou un conseiller exécutif intervient à sa demande, après que le rapporteur de la commission compétente se soit exprimé et avant les interventions des représentants des groupes. Il répond ensuite aux différentes interventions. Il peut, par ailleurs, à sa demande intervenir à tout moment durant le débat. » (...)

On passera rapidement sur l'imprécision relative «*au membre du bureau de l'Assemblée*», mentionné au singulier, susceptible d'obtenir la parole après la présentation de «*l'avis*» de la commission sectorielle, pour en venir rapidement à l'essentiel. Il apparaît clairement que le président du CEM et/ou le conseiller exécutif en charge du dossier traité se trouvent très fortement impliqués dans le processus délibératif : ils sont de fait *le* rapporteur devant l'assemblée dont ils ne sont pourtant pas membres ; ils ouvrent les débats et pourraient, en poussant le règlement intérieur tel que rédigé dans ses derniers retranchements, les clôturer. Une hiérarchie est ainsi établie entre *Le* rapporteur issu du conseil exécutif, et le conseiller à l'assemblée en charge du dossier qui expose *un* avis. Sans doute eût-il été plus judicieux de faire un choix clair entre les deux options possibles en la matière :

– celle consistant d'abord à donner la parole au président ou au membre du CEM avant l'ouverture de la discussion générale de façon qu'il expose l'économie du projet soumis à examen, quitte à intervenir, par la suite, ponctuellement et à sa demande, et pour répondre aux questions, durant les échanges. Cette intervention initiale pourrait être suivie des débats entre les membres de l'assemblée, dans le prolongement de l'exposé du rapporteur de la commission sectorielle ayant été saisie au fond ;

– celle lui permettant d'intervenir, toujours dans le souci d'éclairer les membres de l'organe délibérant, après la présentation faite par le rapporteur de

l'assemblée, mais avant la contribution des représentants des groupes politiques, puis de répondre aux différentes interventions.

Dans les deux cas, l'ordre logique aurait été respecté ainsi que les prérogatives de l'assemblée à laquelle revient l'initiative durant l'ensemble du processus de délibération. Or la situation créée par le dispositif mis en place est d'autant plus confuse que le même RI n'établit aucune distinction entre la phase de discussion générale, dont il est simplement indiqué au dernier alinéa de l'article 25 qu'elle est close par le président de l'assemblée, et la phase d'examen du texte et des amendements éventuels précédant le vote définitif. Ce qui multiplie les risques d'interférence des conseillers exécutifs dans le processus délibératif, y compris au moment de l'adoption proprement dite.

Autrement dit, le mode de fonctionnement retenu par le RI pose de réels problèmes : **la fonction délibérative de l'assemblée de Martinique se trouve atrophée et ses membres réduits à un rôle secondaire d'approbation de projets de délibérations produits par l'exécutif.** Ce dernier joue un rôle prééminent dans les débats engendrant une situation qui n'est pas dénuée de pièges : d'une part, elle pourrait transformer l'assemblée à terme en un simple espace d'affrontements symboliques arbitrés par le public, au risque de **réduire ses membres au statut d'eunuques politiques** au regard de leur mission première de délibération. Ce qui contribuerait inévitablement à appauvrir le débat démocratique et à gommer l'importance du travail réalisé en commissions sectorielles. D'autant que l'opposition et la majorité actuelles semblent disposer à jouer une seule et même partition, celle du... retour vers le futur de 2010-2015 : au souci des uns, de valoriser le bilan des mandatures précédentes répond en écho la volonté des autres de mettre entre parenthèses la période correspondante. Tout se passe comme si la CTM fonctionnait à partir d'un cadre spatio-temporel nous rétro-propulsant six ans plus tôt, de surcroît dans les locaux de l'ex-conseil général et de l'ex-conseil régional réinvestis par deux anciens présidents ayant naguère dirigé ces deux assemblées. Ainsi, la présentation en séance plénière de l'assemblée de Martinique du compte administratif 2015 du conseil général a-t-elle curieusement été accompagnée, lors du débat qui a suivi, de celle de l'exercice... 2010, assurée par l'un des orateurs de la majorité. Rien ne serait pourtant pire pour la consolidation des institutions et l'avenir de la Martinique que la prolongation *ad vitam æternam*, un peu comme ce fut le cas sous les précédentes mandatures du conseil général et du conseil régional, de la campagne électorale de décembre 2015.

D'autre part et surtout, les délibérations de l'Assemblée sont susceptibles à tout moment d'être entachées d'irrégularités, et donc de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative, dès lors qu'il n'existe pas une claire répartition des rôles fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs. Une telle situation est, en effet, propice à de fréquentes interférences des conseillers exécutifs dans le processus de délibération.

⇒ **Un jeu de substitution : les arrêtés délibérés sans fondement légal ou réglementaire ?**

Rappel : qu'est-ce qu'un arrêté délibéré « **Art. L. 7225-4 du CGCT : .-Les délibérations de l'assemblée de Martinique peuvent prévoir des mesures d'application arrêtées par le président du conseil exécutif dans les conditions prévues à l'article L. 7224-14** »

« Art. L. 7224-14.-Le président du conseil exécutif peut, par arrêté délibéré au sein du conseil exécutif, prendre toute mesure : « 1° Tendant à préciser les modalités d'application des délibérations de l'assemblée de Martinique ; « 2° Fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de la collectivité territoriale de Martinique.

En clair, il y a un équilibre à trouver entre la délibération, qui est du ressort exclusif de l'Assemblée et l'arrêté délibéré qui relève de la compétence de l'Exécutif. Autrement dit, un arrêté délibéré ne peut se substituer à une délibération ; il est pris en application de celle-ci et ne saurait remplacer de manière substantielle les éléments qui doivent explicitement faire l'objet de la délibération de l'Assemblée.

Organe quelque peu atrophié dans sa fonction délibérative, l'assemblée de Martinique semble en quête de nouvelles marges de manœuvre. En même temps, elle souffre d'une autre faiblesse susceptible d'influer directement sur son efficacité et son efficience : la démultiplication en son sein des commissions sectorielles

Vers la mise en place de mécanismes compensatoires à l'efficacité douteuse

Ayant abdiqué pour une bonne part ses prérogatives, l'assemblée de Martinique tente de mettre en place des mécanismes de compensation en vue de lui permettre de récupérer, peu ou prou, un pouvoir d'initiative. Pleinement conscient des limites du fonctionnement actuel, le président de l'Assemblée a exposé le système imaginé pour pallier le déficit ainsi engendré sur les antennes de la radio locale RCI :

« Le président Marie-Jeanne est l'exécutif, il a les services à sa disposition ; c'est lui qui dirige près de 4000 personnes en réalité ! Lorsqu'il a un rapport préparé avec l'aide de ses services et l'ensemble de ce qu'on appelle le Conseil Exécutif — c'est-à-dire les 8 élus qui sont autour de lui —, il nous envoie les rapports pour que nous donnions un avis ; ça, c'est le mouvement descendant de l'exécutif vers nous. Il y a aussi tout ce que les élus peuvent vouloir faire remonter dans leurs débats en commission ! Cela passe par le président de l'assemblée qui fait remonter et là c'est le mouvement ascendant... Les élus font savoir ce qu'ils souhaitent, leurs

propositions... Il y a un double mouvement et tout cela doit se faire dans le cadre d'une réponse aux besoins de la population ».

[\[http://www.rci.fm/Dispatcher?action=ArticleAction&id=111948\]](http://www.rci.fm/Dispatcher?action=ArticleAction&id=111948)

Toutefois, en faisant référence à des « *avis* » et non aux délibérations, le président Lise présuppose qu'en amont de ces dernières s'instaure une navette entre le conseil exécutif et l'assemblée de Martinique, via les commissions sectorielles. Pareil fonctionnement, si tel est le cas, aurait probablement l'intérêt secondaire de créer un espace d'harmonisation des positions entre les composantes de la coalition aux affaires, de façon à éviter la mise en visibilité des tensions internes en séance plénière. Mais en même temps, il contribuerait incontestablement à gommer les nuances du débat démocratique ou à créer un consensus artificiel au sein de la coalition, préjudiciable à la préservation de l'identité respective de ses différentes composantes. Surtout, il pourrait s'avérer compliqué et chronophage, car il induit un surcroît de travail des commissions sectorielles, dans la mesure où elles seraient amenées à se prononcer au moins à deux reprises sur les mêmes dossiers. Des commissions sectorielles dont le nombre paraît par ailleurs étonnamment élevé.

Une sectorisation excessive de l'action publique

Le choix opéré par l'assemblée de Martinique, s'agissant des commissions sectorielles, peut paraître surprenant. En effet, en dehors des rétributions purement symboliques attachées au titre de président de commission, il est difficile de comprendre le découpage d'une assemblée de 51 membres en 17 commissions sectorielles complétées par une commission ad hoc à vocation transversale ayant pour finalité l'élaboration du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Martinique (PADDMA). Une telle sectorisation de l'action publique locale semble aller à l'encontre du décroisement des politiques territoriales contenu en germe dans la création de la CTM. Là où on aurait pu espérer une approche transversale, elle tend à faire, pour le moment, de l'assemblée de Martinique un espace juxtaposant l'ex-conseil général et l'ex-conseil régional et reproduisant un découpage en commissions sectorielles peu adapté à la nouvelle configuration institutionnelle, faiblement articulé, par surcroît, à la répartition des attributions au sein du conseil exécutif.

En l'absence d'une claire distribution de leur rôle respectif, la faiblesse actuelle de l'assemblée s'accompagne de risques de tension — inhérents à la configuration politique du moment — entre les présidents des deux organes principaux de la CTM, celui de l'assemblée et celui du conseil exécutif de Martinique.

Le président de l'assemblée et le président du conseil exécutif : Duo, duel ou cohabitation ?

D'un point de vue formel, la collectivité territoriale de Martinique est organisée selon le principe d'un duo entre le président de l'assemblée et celui du conseil exécutif. Outre la coordination en interne des travaux de l'assemblée, le premier cité jouit d'une forte visibilité — amplifiée par le rôle tenu par la presse locale — lors des séances plénières, son alter ego à la tête du conseil exécutif ne pouvant participer aux délibérations d'une instance dont il n'est pas membre, devant se contenter de prises de parole ponctuelles ; en revanche, le second cité, outre les responsabilités qu'il exerce en interne — autorité sur l'ensemble de l'administration, chef hiérarchique de la totalité du personnel... — bénéficie d'une forte exposition médiatique, une fois, sorti du cadre strict de l'assemblée, notamment du fait de son rôle de représentation de la collectivité au sein des organisations régionales. En un mot, frappé d'une relative mutité en séance plénière de l'assemblée, le président du conseil exécutif devient le principal détenteur de la parole à l'extérieur de celle-ci, étant amené à s'exprimer fréquemment au nom de la collectivité dans ses différentes fonctions de représentation ou d'explicitation des projets en cours d'élaboration ou d'exécution. Indépendamment de la situation présente et de la coalition exerçant actuellement le pouvoir, ce bicéphalisme est potentiellement source de tensions, en particulier dans le cadre d'une éventuelle lutte concurrentielle qui pourrait survenir afin d'imposer son leadership à l'échelle de la Martinique, ou encore de la mise en scène qui accompagne inévitablement toute forme d'exercice du pouvoir.

Dans le cas présent, le duo semble voué à se transformer à tout moment en duel. Ou plus exactement en cohabitation, le président de l'assemblée, placé en position de faiblesse et privé de réels moyens de fonctionnement, n'ayant manifestement pas le choix des armes. Une cohabitation qui ne s'explique pas uniquement par la difficulté à s'approprier les nouvelles institutions. Elle découle tout autant de circonstances politiques précises : la coalition qui préside aux destinées de la CTM est composée de mouvements politiques gravitant autour d'un noyau dur — l'alliance du mouvement indépendantiste martiniquais et des patriotes — dont le poids perçu ou réel est déterminant dans les choix collectifs et les arbitrages internes, au risque de marginaliser d'autres composantes ou leurs représentants. L'invocation incessante de la part de l'opposition d'une « *alliance contre nature* », pour en faire un argument massue, semble d'ailleurs avoir négligé ce clivage secondaire qui, de toute évidence, pèse fortement sur le fonctionnement de la CTM. Car ladite alliance, forgée sur la base d'un consensus n'ayant guère de fondement idéologique, limite son ambition à la simple gestion des institutions, nonobstant les différences irréductibles entre les groupements qui la constituent. En revanche, son fonctionnement n'exclut pas des tensions internes liées à des incompatibilités d'humeur et à des clivages politiques,

historiquement ancrés quoique présentés comme secondaires, mais qui sont susceptibles d'être réactivés à tout moment.

On le voit bien, le fonctionnement de la CTM est loin d'être stabilisé du fait d'un apprentissage institutionnel d'autant plus délicat qu'il a été faiblement anticipé et peu préparé. A cela s'ajoute une difficulté supplémentaire : celle découlant de la mise en place différée d'un nouveau schéma d'organisation et de mutualisation de services.

Une structuration interne qui se fait attendre : la charrue avant les bœufs

La mise en place du schéma d'organisation interne de la CTM, réalisant la mutualisation des services des collectivités départementale et régionale aujourd'hui disparues, est un élément clé du dispositif de l'actuelle réforme institutionnelle. Non seulement elle légitime le changement appelé de leurs vœux par les élus, mais elle est de nature à donner tout à la fois sens et consistance à la nouvelle collectivité, grâce à la rationalisation de l'action publique escomptée. Or l'absence d'anticipation et le manque de préparation du changement se lisent très clairement à travers le retard pris dans l'élaboration et l'application d'un tel schéma. Absence d'anticipation en effet : l'opposition et la majorité d'hier, dont les statuts respectifs se sont inversés depuis le 13 décembre 2015, ont pendant longtemps repris à leur compte le même argument — pour le moins contestable — afin de différer sa mise en œuvre ; argument selon lequel il appartient exclusivement à l'équipe gagnante de penser la structuration interne de la nouvelle collectivité.

Un tel raisonnement repose au mieux sur une confusion entre le schéma d'organisation et de mutualisation des services d'un côté, et l'organigramme des services qui en découle, de l'autre. Le premier se fonde avant tout sur les compétences exercées par les collectivités et reste, dans une large mesure, indifférent aux alternances politiques. De ce point de vue, il aurait donc dû faire l'objet d'une anticipation et être enrichi des apports des différents textes adoptés depuis le 27 juillet 2011, notamment de la loi NOTRe, un exercice, certes peu aisé, mais néanmoins indispensable. Le second, c'est-à-dire l'organigramme proprement dit, en découle et constitue l'une des déclinaisons fonctionnelles conçues par l'équipe appelée à exercer les responsabilités.

Au pire, l'argumentaire ainsi partagé par l'opposition et la majorité d'alors correspond à une conception patrimonialiste des institutions : il oublie que ledit schéma fait intrinsèquement partie des institutions elles-mêmes, lesquelles — dont nul ne saurait revendiquer la propriété — survivent à ceux qui exercent le pouvoir. Tel est d'ailleurs le sens de la célèbre formule qui aurait pu être méditée en la circonstance : le roi est mort, vive le roi !

On mesure à l'aune de ces quelques mois qui ont suivi l'installation de la CTM l'ampleur de la tâche à accomplir. Certes, beaucoup a été fait à ce jour, parfois en un

laps de temps limité, souvent dans un contexte d'apprentissage institutionnel compliqué, révélant, par surcroît, une insuffisante maîtrise des mécanismes de fonctionnement de la nouvelle collectivité et de leurs subtilités. Mais le chemin qui reste à parcourir est incontestablement long et parsemé d'embûches. C'est dire que le défi initial semble avoir été sous-estimé dans son ampleur, ce qui induit des effets largement prévisibles.

Des effets prévisibles

On se contentera, sans aucune prétention à l'exhaustivité, d'établir deux séries de constats.

- ⇒ En premier lieu, comme cela a déjà été évoqué, l'apprentissage institutionnel s'avère plus long et sans doute plus chaotique que ce à quoi on aurait pu s'attendre. Cela peut se comprendre aisément : à l'insuffisante anticipation déjà mentionnée, s'ajoute la relative impréparation de l'équipe arrivant au pouvoir, la CTM ayant vu le jour sous le signe d'une alternance politique et d'un renouvellement partiel – renouvellement concernant l'ensemble des mouvements dont on ne peut que se réjouir – du personnel politique. Ce sont là autant de facteurs qui pèsent sur son fonctionnement actuel et dont il convient de tenir compte pour apprécier la situation.
- ⇒ Un risque de ralentissement de l'activité économique : l'avènement de la CTM a coïncidé avec la fin d'un cycle de grands chantiers et le début d'une nouvelle programmation européenne allant de pair avec la consécration de l'ex-région, et donc de la nouvelle collectivité, comme autorité de gestion des fonds structurels. Ce qui nécessite de toute évidence une période d'adaptation. Circonstance aggravante : sérieux retard dans la programmation des fonds structurels (voir documents joints).
- ⇒ Deux changements importants dont les effets sont aggravés par l'arrêt, l'interruption ou la suspension provisoire de travaux en cours, compte tenu de la période d'adaptation, ainsi que le retard inévitable pris dans le lancement et la programmation de nouveaux chantiers. Outre les effets probables sur la croissance économique, les finances de la CTM pourraient en être affectées à partir de 2017, avec une baisse prévisible de la dotation globale d'équipement dont le montant est fonction des dépenses d'aménagement et d'équipement rural réalisées au cours de l'exercice précédent, et du fonds de compensation de la TVA qui est assis sur les dépenses d'investissement éligibles mandatées au cours des deux exercices antérieurs.

En guise de conclusion

Pour continuer à filer la métaphore reprise dans le titre de cet article — dont on admettra volontiers le caractère délibérément provocateur — on se propose, en guise de conclusion de dégager quelques pistes d'action et de réflexion afin de garantir la « bonne finition » de la CTM :

- **il convient sans tarder de rétablir le conseil exécutif et l'assemblée de Martinique dans la plénitude de leurs prérogatives respectives**, afin de faire de cette dernière un espace de délibérations collectives et non le simple lieu où les campagnes électorales sont vouées à se prolonger indéfiniment, dans une atmosphère peu propice à des échanges sereins. Cela passe par une révision du règlement intérieur de l'assemblée et le développement des fonctionnalités démocratiques en son sein. Encore faudrait-il que les uns et les autres, majorité et opposition, conseil exécutif et assemblée soient prêts à exploiter les marges de manœuvre autorisées par les textes et à faire preuve d'inventivité ;

- **Les droits de l'opposition doivent être respectés** : il ne peut y avoir de démocratie sans une majorité et une opposition clairement identifiées, cette dernière disposant d'un droit d'expression au même titre que la majorité au sein d'une enceinte de débats sanctuarisée. Il lui appartient de se structurer, par exemple sur le modèle du *shadow* cabinet (cabinet de l'ombre), afin d'articuler un discours alternatif aussi bien en interne qu'à l'extérieur ;

- afin que la CTM soit pleinement opérationnelle et atteigne sa vitesse de croisière dans les meilleurs délais, il importe, en sus de l'important travail déjà réalisé depuis le basculement dans la nouvelle collectivité, de lancer rapidement **le processus d'élaboration et de mise en place du schéma d'organisation interne et de mutualisation des services**. Il s'agit là d'une priorité absolue et de la condition sine qua non d'une politique de gestion des ressources humaines efficace. C'est aussi un point de passage obligé pour la création d'un sentiment d'appartenance à une seule et même entité, partagé par l'ensemble du personnel de la CTM ;

- **l'adoption de ce schéma doit s'accompagner à terme de la mise en cohérence des différents outils de programmation de l'action de la collectivité et le déploiement d'une approche transversale des politiques publiques territoriales**. Pour ce faire, il importe, entre autres, d'investir, avec l'ensemble des acteurs concernés, les espaces d'harmonisation et de mise en cohérence, prévus notamment par les lois MAPTAM (Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et NOTRe. Faute de quoi, la réforme instituant la CTM aura définitivement raté sa vocation et sa cible.

Justin DANIEL