

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Par M. José BALARELLO,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Hubert Haenel, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 28) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER	6
A. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER	7
1. <i>Une légère amélioration des crédits accordés aux départements et régions d'outre-mer</i>	7
2. <i>Une redistribution des crédits entre les ministères</i>	10
a) Une augmentation des crédits du ministère de l'outre-mer plus apparente que réelle	10
b) Une légère augmentation des crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	13
c) La stabilisation des crédits du ministère de la justice	14
B. L'IMPACT DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES SUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER	15
1. <i>Le choix d'une mission ministérielle « outre-mer »</i>	15
a) Le programme « Emploi outre-mer »	16
b) Le programme « Conditions de vie outre-mer »	17
c) Le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer »	18
2. <i>Des expérimentations dans le présent projet de loi de finances, destinées à prendre en compte la nouvelle présentation budgétaire</i>	19
II. LES EFFETS DE LA CONSULTATION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER SUR L'ÉVOLUTION DE LEUR STATUT	20
A. LE MAINTIEN DU STATU QUO INSTITUTIONNEL EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE	21
1. <i>Le souhait des élus locaux d'une évolution dans le cadre de l'article 73 de la Constitution</i>	21
2. <i>Le refus populaire d'une évolution institutionnelle prochaine</i>	22
B. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DES COMMUNES DE SAINT-MARTIN ET SAINT-BARTHÉLÉMY	23
1. <i>L'approbation populaire d'une évolution statutaire dans le cadre de l'article 74 de la Constitution</i>	23
2. <i>Une transformation prochaine en collectivités d'outre-mer</i>	24
a) Les orientations du futur projet de loi organique pour Saint-Martin	24
b) Les orientations du futur projet de loi organique pour Saint-Barthélemy	26
III. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À L'EXERCICE DES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT DANS LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS D'OUTRE-MER	27

A. LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS À POURSUIVRE	27
a) Une délinquance en baisse manifeste	27
b) L'immigration clandestine : un défi toujours actuel	28
B. LES MOYENS DE LA JUSTICE : UN EFFORT À MAINTENIR	29
a) Une certaine amélioration de la situation des juridictions	29
b) Une situation carcérale de plus en plus préoccupante	30
C. UN TABLEAU PLUS CLAIR DES AVANTAGES CONSENTIS AU PROFIT DES FONCTIONNAIRES DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER	31
a) Les compléments de rémunération	32
b) Les majorations de pensions et bonifications d'annuités	33
IV. LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER DANS LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL ET COMMUNAUTAIRE	34
A. UNE MEILLEURE GESTION DES MOYENS DESTINÉS À LA COOPÉRATION RÉGIONALE	34
1. <i>Une meilleure gestion des moyens destinés à la coopération régionale dans le domaine économique, culturel et social</i>	<i>35</i>
2. <i>La poursuite des efforts de coopération régionale en matière de sécurité et la lutte contre l'immigration irrégulière</i>	<i>36</i>
B. VERS L'APPROFONDISSEMENT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES RÉGIONS ULTRA-PÉRIPHÉRIQUES	37
1. <i>Le renouvellement des dispositifs communautaires en faveur des départements et régions d'outre-mer</i>	<i>37</i>
a) La confirmation du régime de l'octroi de mer jusqu'en 2014	37
b) Une nette amélioration de la consommation des crédits communautaires	40
2. <i>Vers une nouvelle stratégie communautaire en faveur des régions ultrapériphériques</i>	<i>41</i>
a) La réforme des politiques structurelles communautaires et son impact sur les départements français d'outre-mer	43
b) L'idée d'un « partenariat renforcé » pour les régions ultrapériphériques	45

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir procédé à l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, le mercredi 17 novembre 2004, la commission des Lois, réunie le mercredi 1^{er} décembre 2004 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. José Balarello, les crédits du projet de loi de finances consacrés aux départements et régions d'outre-mer.

Au-delà de l'analyse des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer par l'ensemble des ministères, et en particulier par les ministères de l'outre-mer, de l'intérieur et de la justice, qui montrait une légère progression des dotations pour 2005, la commission a constaté que l'évolution statutaire dans les départements français d'Amérique ne concernerait que les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, la consultation des électeurs de ces communes ayant conduit à l'approbation du projet prévoyant leur transformation en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Elle a souligné que cette évolution ne pourrait intervenir qu'au terme de l'adoption d'un projet de loi organique, complété par un projet de loi ordinaire, et s'est félicitée qu'une mission de la commission puisse se rendre dans ces îles afin d'évaluer la pertinence des évolutions envisagées au regard de leurs spécificités géographiques, culturelles et économiques.

Concernant l'exercice par l'Etat de ses missions régaliennes, la commission s'est félicitée des bons résultats obtenus dans le cadre de la lutte contre la criminalité et l'immigration clandestine, estimant que les efforts déployés devaient être poursuivis. Elle a souhaité voir une amélioration prochaine de la situation des établissements pénitentiaires dans les départements et régions d'outre-mer, appelant notamment à ce que la mise en service d'un nouveau centre pénitentiaire à La Réunion intervienne au plus tard en 2008, conformément aux engagements du Gouvernement.

Soulignant les progrès accomplis en matière de coopération régionale, la commission a mis en exergue l'importance pour l'économie des départements et régions d'outre-mer du maintien du régime de l'octroi de mer jusqu'en 2014, puis a constaté l'amélioration de la consommation des fonds structurels européens, malgré l'absence de mise en place des comités régionaux de suivi des fonds structurels européens pourtant prévus par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Elle a souhaité que les départements et régions d'outre-mer puissent continuer à bénéficier des politiques structurelles européennes dans le cadre de la réforme envisagée par la Commission européenne, soulignant que si les propositions de cette dernière permettaient d'envisager cette situation sous un angle favorable, les financements communautaires ne seraient définitivement acquis qu'après l'achèvement des négociations des Etats membres sur le montant du budget de l'Union européenne et le contenu des perspectives financières pour les années 2007-2013.

En conséquence, la commission des Lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer dans le budget du ministère de l'outre-mer.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis est consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2005 aux départements et régions d'outre-mer que sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion. Depuis 2003, cet avis a fortement évolué pour tenir compte des récentes évolutions institutionnelles qu'ont connues les collectivités ultramarines.

Pour prendre acte du changement constitutionnel intervenu à l'égard des collectivités territoriales à statut particulier qui sont désormais rattachées à la catégorie des collectivités d'outre-mer de la République, visée à l'article 74 de la Constitution, tel qu'il résulte des dispositions de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le présent avis ne contient plus de développements consacrés à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La situation budgétaire de ces deux collectivités est désormais examinée dans le rapport présenté par notre excellent collègue Christian Cointat, au nom de la commission des Lois, relatif aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

L'évolution du périmètre de cet avis n'est cependant pas terminée. En effet, à la suite du vote positif des électeurs de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ces deux communes de la Guadeloupe devraient, dans un futur proche, devenir des collectivités d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution. En conséquence, à terme, ces deux collectivités devraient également sortir du champ d'investigation de votre rapporteur pour avis.

Sur le plan institutionnel, la consultation des populations de Guadeloupe et de Martinique, ainsi que celles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, intervenue le 7 décembre 2003 a constitué un événement majeur et lourd d'incidences pour l'avenir des départements et régions d'outre-mer.

La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, grâce à laquelle un effort financier d'ampleur a été décidé en faveur de l'outre-mer français continue de porter ses fruits et a apporté aux départements et régions d'outre-mer des dispositifs nouveaux et efficaces afin de répondre à leurs particularités culturelles, géographiques et sociales.

Enfin, si elle n'est pas encore applicable, en tant que telle, aux crédits prévus pour l'année 2005, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances produit déjà des effets puisque les crédits consacrés à l'outre-mer sont présentés, à titre seulement indicatif cette année, selon le modèle « mission/programmes/actions » défini par le texte organique. Cette présentation « à double entrée » permet donc d'effectuer d'utiles comparaisons sur les modes de répartition des crédits consacrés par l'Etat aux départements et régions d'outre-mer.

Après une présentation des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer par le présent projet de loi de finances, et de leur évolution, votre commission a choisi de concentrer son examen sur l'évolution institutionnelle en cours, l'effort budgétaire intervenu dans les domaines de la justice et de la sécurité, ainsi que sur la situation des départements et régions d'outre-mer dans leur environnement régional et leurs relations avec l'Union européenne.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Lors de l'examen des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2004, votre commission avait regretté que les documents budgétaires n'aient pas tiré les conséquences de la révision constitutionnelle opérée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Dans plusieurs hypothèses, la situation de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon n'était pas individualisée par rapport aux départements et régions d'outre-mer, alors même que ces deux collectivités ne relevaient plus, constitutionnellement, de l'article 73 de la Constitution. Elle constate avec satisfaction que les services ministériels ont, désormais, véritablement pris en compte ce changement.

Le projet de loi de finances pour 2005 se caractérise par un maintien de l'effort budgétaire consenti par l'Etat en faveur des départements et régions d'outre-mer, par rapport à la situation résultant du projet de loi de finances pour 2004. Ce maintien transparait tant de la présentation faite selon la technique actuelle des chapitres budgétaires que selon celle des missions et programmes prévus par la loi organique relative aux lois de finances.

A. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2005 pour l'ensemble des collectivités formant l'outre-mer français s'élève à 1,71 milliard d'euros, en hausse de 52,54 % par rapport au projet de budget pour 2004. Si cette hausse peut paraître spectaculaire, elle doit cependant être relativisée.

En effet, l'effort financier en faveur des départements et régions d'outre-mer ne résulte pas du seul budget du ministère de l'outre-mer, mais également des dotations de plusieurs autres ministères qui comportent des lignes de crédits spécifiques en faveur de l'outre-mer. Or, **le projet de loi de finances instaure des transferts de crédits importants entre les ministères concernés, pour l'essentiel au profit du ministère de l'outre-mer.**

Il y a donc un changement de périmètre qui n'implique pas une croissance aussi considérable du budget de l'outre-mer. Au total, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a reconnu**, lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale¹ puis au cours de son audition devant votre commission, le 17 novembre 2004, **que le projet de budget 2005 de son ministère se caractérisait, à périmètre constant, par une baisse de 27 millions d'euros, soit -2,4 %.** Outre les restrictions rendues nécessaires par la rigueur budgétaire qu'impose l'état des finances publiques, la baisse des dotations répond à des mesures d'ajustement aux besoins des départements et régions d'outre-mer en ce qui concerne l'emploi et la couverture maladie universelle complémentaire. Le ministre a d'ailleurs insisté sur le fait que **les missions dévolues au ministère de l'outre mer, le niveau des prestations versées et le périmètre d'intervention seraient maintenus.**²

En tout état de cause, votre commission constate que cette baisse relative n'a pas d'incidence réelle sur la situation des départements et régions d'outre-mer, qui bénéficient des crédits d'autres ministères et dont les dotations connaissent une certaine augmentation.

1. Une légère amélioration des crédits accordés aux départements et régions d'outre-mer

Par rapport au projet de loi de finances pour 2004, le présent projet de loi marque une **légère amélioration des crédits accordés aux départements et régions d'outre-mer.** Cette situation est illustrée tant par l'examen des

¹ *Débats, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du mardi 9 novembre 2004.*

² *Ibid.*

dépenses ordinaires et des crédits de paiement que par celui des autorisations de programme.

Évolution des crédits 2004-2005 (en milliers d'euros)
(hors coûts de gestion métropolitains)

	Dotations 2004	PLF 2005	Variation en %
Total DO + CP	7.556.642	7.685.426	+1,70 %
dont :			
- outre-mer	809.531	1.379.508	+70,40 %
- intérieur	1.560.308	1.635.079	+4,79 %
- justice	132.368	133.385	+ 0,76 %
Total AP	856.555	860.046	+0,40 %
dont :			
- outre-mer	294.526	254.725	-13,51 %
- intérieur	324.618	174.273	-46,31 %
- justice	17.784	17.821	-0,20 %

Sources : ministère de l'outre-mer

● *L'évolution des dépenses ordinaires et des crédits de paiement*

En matière de dépenses ordinaires et de crédits de paiement, **l'effort budgétaire consenti au titre du budget pour 2005 pour les départements et régions d'outre-mer est en légère augmentation.**

En tenant compte tant des crédits répartis entre les quatre départements d'outre-mer que des crédits non répartis entre ces collectivités, à l'exception des frais de gestion des services métropolitains, le montant de l'effort budgétaire pour 2005 s'élève à 7,68 milliards d'euros. Or, les crédits répartis comme non répartis consacrés, en 2004, aux quatre départements et régions d'outre-mer ont été de 7,55 milliards d'euros. Dans ces conditions, **le projet de loi de finances pour 2005 consacre une légère augmentation de la dotation budgétaire, à hauteur de 1,70 %.**

Lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, votre commission avait souligné l'importance des crédits non répartis entre les différents départements et régions d'outre-mer, et ce d'autant plus que les chiffres donnés incluaient encore Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, pourtant devenues des collectivités d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution. Elle avait critiqué cette pratique qui rendait plus difficile le contrôle du Parlement sur l'allocation des crédits entre collectivités.

Elle constate que le présent projet de loi de finances fait **un pas dans la bonne direction en augmentant la part des crédits répartis et identifiés entre les quatre départements d'outre-mer. Ainsi, ces crédits répartis s'élèvent, pour 2005, à 6,22 millions d'euros, représentant 80,99 % des**

crédits octroyés par le projet de budget à ces collectivités. Par comparaison, en 2004, seuls 69,73 % des crédits avaient fait l'objet d'une répartition par département.

Dépenses ordinaires et crédits de paiement (en milliers d'euros)
(hors coûts de gestion des services métropolitains)

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Crédits non répartis	% TOTAL
TOTAL DO-CP	789.197	2.550.184	1.219.067	1.671.607	1.455.371	100 %
dont :						
Outre-mer	112.282	534.190	299.926	307.069	126.041	17,94 %
Intérieur	45.300	115.317	90.982	161.366	1.222.074	21,27 %
Justice	20.913	45.905	29.861	36.635	71	1,73 %

Sources : ministère de l'outre-mer

Cet effort n'est cependant pas généralisé. Ainsi, le montant des crédits non répartis dans le budget du ministère de l'intérieur reste stable par rapport à 2004, s'élevant à 1,22 milliard d'euros, ce qui représente 68,31 % des crédits dévolus par ce ministère aux départements et régions d'outre-mer. De même, les crédits non répartis du ministère de la défense connaissent une forte croissance, passant de 464.000 euros à 50 millions d'euros en 2005.

Comme l'an passé, **La Réunion est la principale bénéficiaire des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer, puisque 42 % des crédits lui sont consacrés.** La Guadeloupe, la Martinique et la Guyane reçoivent respectivement 25 %, 20 % et 10 % des crédits répartis. Cette situation s'explique essentiellement, comme les années précédentes, par le poids démographique très différent d'une collectivité à l'autre, la population de La Réunion étant estimée, au 1^{er} janvier 2004, à 764.661 personnes alors que celle de la Guyane n'atteint que 180.186 habitants.

● *L'évolution des autorisations de programme*

En autorisations de programme et en tenant compte tant des crédits répartis que des crédits non répartis entre les différents départements d'outre-mer, **le montant de l'effort budgétaire consacré aux départements et régions d'outre-mer par le projet de loi de finances pour 2005 est stable, s'élevant à 860,04 millions d'euros, en hausse de +0,40 % par rapport aux dotations pour 2004.**

L'examen des crédits fait cependant apparaître une **situation contrastée, témoignant d'une forte redistribution entre les différents ministères participant au financement des départements et régions d'outre-mer.**

Autorisations de programme (en milliers d'euros)
(hors coûts de gestion des services métropolitains)

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Autorisations non réparties	% TOTAL
TOTAL AP dont :	170.022	276.726	179.053	147.438	24.958	100 %
Outre-mer	35.570	91.000	39.500	77.000	10.562	29,49 %
Intérieur	18.839	69.027	41.225	45.182	0	20,26 %
Justice	168	609	6.215	10.792	37	2,07 %

2. Une redistribution des crédits entre les ministères

Cette redistribution préfigure la nouvelle présentation des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer, tel qu'elle résulte de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Les crédits du ministère de l'outre-mer, du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ainsi que du ministère de la justice constituent 40,94 % des crédits de paiement et 49,95 % des autorisations de programme répartis entre les quatre départements et régions d'outre-mer.

a) Une augmentation des crédits du ministère de l'outre-mer plus apparente que réelle

Le montant des crédits répartis comme non répartis entre les différents départements d'outre-mer dans le budget du ministère de l'outre-mer s'élève à 1,38 milliard d'euros. Ces sommes représentent 73,5 % des crédits du ministère de l'outre-mer pour l'ensemble des collectivités situées outre-mer.

En comparaison avec les dotations ayant le même objet, intervenues en 2004, l'effort paraît considérable, puisque ces dotations s'élevaient à 809,53 millions d'euros, **en augmentation de 70,40 %**. Toutefois, **il doit être relativisé en raison d'une politique de redéploiement des crédits entre ministères.**

Le projet de loi de finances procède en effet, en particulier, au **transfert des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer**. Ces mesures, issues de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, étaient auparavant inscrites sur les crédits du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Le Gouvernement a souhaité que ces crédits soient désormais pris en charge directement par le ministère de l'outre-mer. En conséquence, les crédits de certains ministères en faveur de l'outre-mer

connaissent une baisse majeure, compensée par la reprise de ces crédits au sein du ministère de l'outre-mer. Ainsi, par rapport aux dotations pour 2004, les crédits du ministère des affaires sociales consacrés au volet « travail » pour les départements d'outre-mer (y compris les crédits non répartis entre ces collectivités) sont passés de 832,56 millions à 15,75 millions d'euros, soit une baisse de 98,10 %. Ils ont cependant conduit à une hausse corrélative des crédits du ministère de l'outre-mer.

Les sommes inscrites au budget de l'outre-mer sont, comme l'an passé, pour l'essentiel affectées à **deux objectifs prioritaires** : le **renforcement des mesures traditionnelles en faveur de l'emploi, du logement social et du soutien aux collectivités territoriales** ; et la **poursuite de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.**

► Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2005 au profit du ministère de l'outre-mer permettront de **maintenir l'effort particulier fait en 2004 en faveur de l'emploi et du logement.**

• **67 % des crédits** du ministère sont attribués aux missions de **l'emploi et de l'insertion professionnelle.**

La situation de l'emploi a connu incontestablement une amélioration lors du précédent exercice budgétaire. Ainsi, à la fin du mois de juillet 2004, le chômage a diminué de 5,6 % par rapport à l'année précédente - alors qu'il s'accroissait de 2 % en métropole-, le chômage de longue durée baissant en particulier de 13,5 %.

Toutefois, **ces bons résultats doivent s'inscrire dans la durée.** Il convient en effet de rappeler que le taux de chômage moyen dans les quatre départements d'outre-mer s'élève toujours à 23 % de la population active alors qu'il atteint 9,1 % en métropole. Aussi le projet de budget du ministère de l'outre-mer prévoit-il de consacrer **1,15 milliard d'euros à la politique de l'emploi et de l'insertion sociale.**

Ces crédits permettront de renforcer les mesures et actions de formation exercées dans le cadre du service militaire adapté (SMA) qui constitue un dispositif de formation et d'insertion à la vie professionnelle des jeunes ultramarins dont l'efficacité n'est plus à démontrer.

Toutefois, on peut noter que les moyens du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM), dont bénéficient également les collectivités d'outre-mer de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, sont en diminution et s'établissent à 324,14 millions d'euros. Cette baisse des crédits est en partie compensée par la reprise de 41 millions d'euros qui figuraient auparavant au budget du fonds par le nouvel article regroupant l'ensemble des mesures d'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les départements et régions d'outre-mer. En dépit de cette restriction, il conviendra de maintenir l'effort nécessaire de soutien à l'emploi en outre-mer.

Enfin, 719 millions d'euros sont alloués cette année dans le cadre d'une ligne budgétaire nouvelle (article 51 du chapitre 44-03) à la compensation de l'exonération des cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, dépenses jusqu'alors prises en charge par les crédits du ministère du travail.

• Le précédent budget avait eu pour objectif d'encourager la **construction de logements sociaux et de poursuivre la résorption de l'habitat insalubre**. Cet effort est poursuivi, puisque **10 % des crédits** du ministère sont consacrés à cet objectif.

Les conditions de logement dans les départements d'outre-mer sont tout à fait spécifiques et accusent un retard souvent considérable par rapport à la métropole, comme l'a récemment rappelé le Conseil économique et social dans le rapport établi par Mme Marie-Claude Tjibaou au nom de sa section du cadre de vie.¹ Dans cette perspective, le présent projet de loi de finances prévoit d'augmenter les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) retraçant les dotations de l'Etat en faveur du logement outre-mer. 270 millions d'euros en crédits de paiements y sont affectés, en augmentation de 5,3 % par rapport au précédent projet de budget. Les autorisations de programme s'établissent à un niveau identique à l'an passé, à 173 millions d'euros.

Cette mesure devrait permettre de conforter les politiques de construction de logements dans les départements d'outre-mer, d'accession à la propriété et de participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), et conduira à l'édification de 1.000 logements supplémentaires en 2005. Interrogé par votre rapporteur pour avis lors de son audition par votre commission, le ministre de l'outre-mer a précisé que la construction de petites unités de logements sociaux serait privilégiée, contrairement à la politique qui avait pu être suivie dans les années 1970.

► **Les crédits destinés à assurer la continuité territoriale** dans les départements et régions d'outre-mer sont renforcés.

Pour limiter les effets de l'éloignement géographique par rapport à la métropole, le précédent projet de loi de finances avait prévu une dotation de continuité territoriale ainsi qu'une dotation financière destinée à faciliter la mobilité des jeunes ultramarins vers la métropole dans le cadre de leurs études ou de leur formation professionnelle (« passeport-mobilité »).

Ainsi, en 2003, le dispositif du « passeport-mobilité » a bénéficié à 8.170 personnes, pour un coût de 5,4 millions d'euros. La dotation de continuité territoriale a représenté 21,04 millions d'euros alloués aux départements et régions d'outre-mer en 2004, principalement au profit de La Réunion et de la Guadeloupe, en fonction de critères de population et d'éloignement par rapport à la métropole.

Ces deux dispositifs sont reconduits dans le présent projet de loi de finances, qui maintient, pour l'ensemble de l'outre-mer, **11 millions d'euros**

¹ *Le logement dans l'outre-mer français, juin 2004.*

de dotation au profit du financement du « passeport-mobilité » et 30,98 millions d'euros au titre de la dotation de continuité territoriale qui s'accroît ainsi de 3,3 % par rapport à l'année précédente.

► **L'effort en faveur des collectivités territoriales** est également maintenu.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, les subventions obligatoires en faveur des collectivités territoriales de l'outre-mer connaissent un niveau identique à celui prévu pour 2004, avec une dotation de 4,40 millions d'euros. Les actions de coopération régionale voient leur financement assuré à hauteur de 3,61 millions d'euros de crédits de paiement et de 4,25 millions d'euros en autorisations de programme. En revanche, les crédits consacrés au FIDOM subissent une diminution par rapport au montant défini en loi de finances initiale pour 2004. Ainsi, les crédits prévus par l'article 10 du chapitre 68-01 s'élèvent, pour 2005, à 15,17 millions d'euros en crédits de paiement mais se maintiennent à 34,30 millions d'euros en autorisations de paiement.

► **Les actions en faveur des personnes les plus démunies** sont également poursuivies : 35 millions d'euros sont consacrés dans le budget 2005 à renforcer l'accès aux soins des plus démunis, par un rehaussement du plafond d'éligibilité à la couverture maladie universelle.

► Enfin, les **mesures de défiscalisation** prévues par la loi de programme pour l'outre-mer devraient prendre leur plein essor en 2005. S'élevant à 1,698 milliard d'euros en 2003, le montant de la dépense fiscale dans les départements d'outre-mer devrait s'élever, dans les années suivantes, à environ 2 milliards d'euros. 59,2 % de cette somme résulte de l'application de taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée dans ces collectivités.

Ces mesures devraient être de nature à encourager le développement touristique dans les départements d'outre-mer, le ministre ayant souligné, lors de son audition par votre commission, que les opérations de réhabilitation d'installations touristiques bénéficieraient des dispositifs de défiscalisation jusqu'alors réservés aux constructions d'infrastructures nouvelles.

b) Une légère augmentation des crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Le projet de loi de finances pour 2005 marque une **augmentation de l'action budgétaire du ministère de l'Intérieur en faveur des départements d'outre-mer**. En dépenses ordinaires et crédits de paiements, si l'on prend en compte tant les crédits répartis entre les quatre départements et régions d'outre-mer que les crédits non répartis, la part des crédits passe de **1,56 milliard d'euros à 1,63 milliard d'euros, en hausse de près de 4,79 %** par rapport aux dotations de 2004.

Cette augmentation doit cependant être relativisée. En effet, la hausse de 74,77 millions d'euros intervenue cette année s'explique, en partie, par le transfert de 37,7 millions de crédits initialement dévolus au ministère de l'outre-mer vers le ministère de l'intérieur afin de globaliser les crédits des préfectures de Guyane, de Guadeloupe et de La Réunion. Dans ces conditions, la hausse des crédits de paiements doit être ramenée à environ +2,4 %.

Alors que le montant des dépenses réparties est quasiment stable en Guyane et en baisse à La Réunion et en Martinique, le montant des dépenses accordées pour la Guadeloupe augmente dans des proportions considérables : +76,64 %. La baisse des autorisations de programme est, en revanche, très importante, puisqu'elle atteint -46,31 %, passant de 324,61 millions à 174,27 millions d'euros.

Ce cadre budgétaire amélioré permettra au ministère de l'intérieur d'assurer ses missions traditionnelles dans les départements et régions d'outre-mer dans des conditions encore meilleures que celles de 2004.

Ainsi, le budget du ministère continuera d'abonder les comptes des collectivités territoriales (départements, régions et autres collectivités) au moyen des dotations générales de fonctionnement (DGF) et d'équipement (DGE). Dans le cadre du présent projet de loi, les indices prévisionnels d'évolution sont de 3,29 % pour la DGF et de 3 % pour la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques.

De même, les actions de maintien de la sécurité publique dans les différents départements d'outre-mer, à commencer par la Guyane et la Guadeloupe, trouveront dans ces crédits les moyens de leur permanence.

c) La stabilisation des crédits du ministère de la justice

Par rapport aux dotations pour l'année 2004, **les crédits du ministère de la justice consacrés aux départements d'outre-mer sont stables**, tant en dépenses ordinaires et crédits de paiements qu'en autorisations de programme. Les dépenses ordinaires augmentent ainsi de +0,76 %, à 133,38 millions d'euros, tandis que les autorisations de programme progressent de +0,20 %, à 17,82 millions d'euros.

Ce budget devrait permettre de **poursuivre l'action de modernisation des équipements du ministère de la justice**, déjà engagée depuis deux exercices. Ainsi, le patrimoine immobilier du ministère, comprenant tant les établissements pénitentiaires que les locaux accueillant les juridictions, devrait bénéficier de 18 millions d'euros en autorisations de programme et de 3 millions d'euros en crédits de paiement. De même, des actions de modernisation du parc informatique des tribunaux administratifs des départements d'outre-mer seront engagées. Un effort particulier doit en effet

être effectué dans ce domaine, les conditions de travail dans les juridictions et les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires étant préoccupants.

Des ouvertures de postes d'éducateurs en maisons d'arrêts en Martinique et en Guyane devraient également être financées sur ces crédits, poursuivant l'action déjà engagée en ce domaine en Guadeloupe et à La Réunion en 2004.

Enfin, dans les départements d'outre-mer, les **crédits consacrés à l'aide juridique sont en notable progression** dans le projet de budget, s'élevant à 6,7 millions d'euros, en **augmentation de +7 %** par rapport à 2004. Cette augmentation permettra de financer les nouvelles mesures d'amélioration de l'accès au droit et à la justice des citoyens, telles qu'elles résultent de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

B. L'IMPACT DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES SUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Conformément à l'article 66-1 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, est annexé au projet de loi de finances « *un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus* » par cette loi. Ainsi, si l'ensemble des crédits budgétaires prévus par la présente loi de finances fait l'objet d'une présentation classique par chapitre, figure également une **présentation par missions/programmes/actions**.

Afin de permettre une évaluation quantitative des dépenses budgétaires, la loi organique impose également la mise en place **d'objectifs de performance, définis à partir d'indicateurs**. A ce stade, ces éléments d'évaluation n'ont cependant pas encore été définitivement arrêtés.

1. Le choix d'une mission ministérielle « outre-mer »

Lors de l'élaboration de la nouvelle maquette budgétaire, le choix a été fait par le Gouvernement de consacrer une mission strictement ministérielle en matière d'action budgétaire en outre-mer.

Cette mission se décompose **en trois programmes distincts ayant pour objet de rassembler la majeure partie des actions budgétaires en faveur de l'outre-mer**. Le niveau des dotations de cette mission est **sensiblement supérieur à celui des crédits inscrits au budget du ministère de l'outre-mer**, puisqu'il s'élève à 1,91 milliard d'euros contre 1,71 milliard d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances.

La **mission** est définie dans la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 comme « *un ensemble de programmes concourant à une politique définie* ». Les missions, qui peuvent être ministérielles ou interministérielles, sont les unités de vote lors de la discussion budgétaire et sont conçues pour favoriser le débat parlementaire sur les politiques de l'État.

Les **programmes** sont les regroupements de « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». Les programmes sont donc la nouvelle unité de spécialité des crédits et constituent à ce titre, le cadre de gestion imposé aux responsables pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés.

Les **actions** décrivent, quant à elles, le contenu du programme et regroupent des crédits ayant la même finalité. Elles permettent d'identifier précisément les composantes d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs.

a) Le programme « Emploi outre-mer »

Ce programme a pour vocation de **financer les mesures destinées à faciliter l'accès des habitants des collectivités situées outre-mer au marché de l'emploi**. Il a vocation à recueillir **60,82 % des crédits**. Il se décompose en **deux actions** :

- action 1 : « **abaissement du coût du travail et dialogue social** »

Cette action vise à permettre la réalisation d'actions structurelles sur le marché du travail, afin d'abaisser le coût du travail dans le secteur marchand pour favoriser l'emploi. Elle tend à regrouper les crédits affectés aux mesures en faveur de l'emploi dans le secteur marchand.

- action 2 : « **mesures d'insertion et aides à l'emploi** »

Cette action a pour objet de réaliser des mesures d'ordre conjoncturel sur le marché du travail, afin de favoriser l'accès et le retour à l'emploi de publics dits « prioritaires », tels que les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et les jeunes accédant au marché de l'emploi.

Ce nouveau découpage devrait s'accompagner de la création de **quatre objectifs de performance** : l'encouragement à la création d'emploi dans le secteur marchand ; la lutte contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi ; la promotion du secteur marchand au sein des mesures aidées ; la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du service militaire adapté.

b) Le programme « Conditions de vie outre-mer »

Ce programme, qui regroupe **19,18 % des crédits** destinés à l'outre-mer, a pour finalité **l'amélioration des conditions de vie des populations outre-mer** en facilitant l'accès au logement, en participant à l'aménagement des territoires, en concrétisant le principe de continuité territoriale et en renforçant les mesures destinées à valoriser l'environnement sanitaire, social et culturel de l'outre-mer. Il tend ainsi à corriger certains déséquilibres entre l'outre-mer et la métropole. Ce programme se décompose en **six actions** distinctes :

- action 1 : « **logement** »

Cette action vise à promouvoir un habitat décent et adapté pour les populations ultramarines, en luttant notamment contre les habitats insalubres. Elle accueille notamment les crédits destinés à financer les mesures de la ligne budgétaire unique en matière de logement, les dotations d'infrastructure (chapitre 58-01), et une partie des subventions du FIDOM.

- action 2 : « **aménagement du territoire** »

La finalité de cette action est de permettre des participations additionnelles aux financements réalisés par les collectivités publiques en matière d'infrastructure et d'aménagement des collectivités d'outre-mer.

- action 3 : « **continuité territoriale** »

Cette action tend à assurer aux ultramarins des conditions d'accès efficaces aux services publics de transport, tant en ce qui concerne les dessertes intérieures que la continuité territoriale avec la métropole. Elle regroupe les crédits destinés au financement des dessertes intérieures, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et du passeport mobilité.

- action 4 : « **actions sanitaires et sociales** »

Cette action a pour objet d'offrir aux populations ultramarines des dispositifs permettant d'améliorer leur état de santé. Elle couvre également les aides aux personnes âgées et aux associations intervenant dans le domaine sanitaire et social.

- action 5 : « **protection sociale** »

Cette action tend à assurer le financement des mesures de protection sociale en faveur des ultramarins.

- action 6 : « **actions culturelles** »

Cette action a pour but de faciliter le développement de la recherche, du sport et de la jeunesse et tend également à favoriser le rayonnement des spécificités culturelles des collectivités de l'outre-mer français.

La création de **cinq objectifs de performance est envisagée** : la réponse aux besoins de la population en matière de logement ; la contribution au développement à long terme des collectivités territoriales d'outre-mer ; l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale ; l'accès des plus démunis à la protection complémentaire en matière de santé ; l'appui efficace apporté aux initiatives favorisant le rayonnement et la reconnaissance des cultures et identités ultramarines.

c) Le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer »

Ce programme, qui regroupe **19,98 % des crédits**, a une double finalité : d'une part, **assurer les fonctions stratégiques, d'état-major et de soutien** du ministère de l'outre-mer ; d'autre part, **promouvoir l'intégration et la valorisation de l'outre-mer**, notamment en donnant aux collectivités territoriales les moyens de leur libre administration, tout en favorisant la coopération au plan régional. Il comprend **trois actions** :

- action 1 : « **collectivités territoriales** »

Cette action a vocation à regrouper les crédits relatifs au financement des bureaux d'étude et de la sécurité civile, ainsi que l'ensemble des subventions obligatoires, facultatives et de secours, à l'exception des articles 32, 72, 80 et 90 du chapitre 41-91.

- action 2 : « **coopération régionale** »

Cette action regroupe les crédits consacrés aux actions de coopération régionale répartis, dans les lois de finances antérieures, entre les chapitres 34-96 et 46-94.

- action 3 : « **soutien et état-major** »

Cette action de soutien comprend les crédits affectés actuellement aux chapitres de personnel, de fonctionnement et d'investissement, à l'exception des dépenses liées au service militaire adapté.

Quatre objectifs de performance seraient institués : l'impulsion d'une dynamique de coopération en finançant prioritairement, à travers les fonds de coopération régionale, des projets infra-étatiques entre les départements d'outre-mer, Mayotte et des pays de leur zone ; le développement le rôle de levier des fonds de coopération régionale en recherchant leur « démultiplication » par une plus grande coordination avec

les fonds de l'Etat, les fonds régionaux et les fonds européens ; l'adaptation du cadre juridique et institutionnel de l'outre-mer ; l'adéquation quantitative et qualitative des moyens humains et matériels pour la bonne exécution de la mission.

En définitive, à l'instar de la situation actuelle, **cette nouvelle présentation budgétaire ne fera pas apparaître de façon totalement claire et autonome l'ensemble des crédits qui sont affectés par le budget de l'Etat aux départements et collectivités d'outre-mer.** En revanche, lors de son audition par votre commission, le 17 novembre 2004, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a précisé que **le « jaune », document budgétaire permettant de retracer l'ensemble des dotations de l'Etat en faveur de l'outre-mer, serait maintenu.** En outre, elle a confirmé l'élaboration d'un « document de politique transversale », destiné à **favoriser le rôle de chef de file du ministère de l'outre-mer sur des actions relevant d'autres programmes et d'autres ministères et intéressant les collectivités et départements d'outre-mer.**

La réforme budgétaire n'aura donc pas d'incidence profonde sur l'approche actuellement retenue par votre commission dans le cadre de l'examen des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer. En effet, cette dernière tente déjà de donner, dans son avis relatif aux départements et régions d'outre-mer, une approche aussi complète que possible des actions menées en faveur de ces collectivités par les ministères qui relèvent de sa compétence. Sur un plan méthodologique, il conviendra cependant désormais de prendre en compte le redécoupage des crédits dans les nouvelles missions définies par le projet de loi de finances. Le document de politique transversale devrait faciliter l'accomplissement de ce travail.

2. Des expérimentations dans le présent projet de loi de finances, destinées à prendre en compte la nouvelle présentation budgétaire

Le projet de loi de finances pour 2005 a, en un certain sens, anticipé la modification de la présentation budgétaire, en introduisant des mesures de globalisation de certains crédits en faveur de l'outre-mer.

Ainsi, le nouveau chapitre 69-01 regroupe les actions en faveur du logement à hauteur de 270 millions d'euros en autorisations de programme et de 173 millions d'euros en crédits de paiement, préfigurant ainsi l'action 1 du programme « conditions de vie outre-mer ».

De même, le chapitre 69-02 comporte désormais les dépenses consacrées à la coopération régionale des collectivités situées outre-mer. 4,2 millions d'euros en autorisations de programme et 3,61 millions d'euros en

crédits de paiement sont inscrits dans ce cadre, qui préfigure l'action 2 du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer ».

Enfin, dans la même optique, mais dans une démarche inverse, le projet de loi de finances globalise les moyens des préfectures des départements d'outre-mer en transférant les crédits jusqu'alors gérés par le ministère de l'outre-mer vers le ministère de l'intérieur, pour un montant de 37,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ce transfert de crédits s'accompagne également du transfert de 969 emplois vers le ministère de l'intérieur.

II. LES EFFETS DE LA CONSULTATION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER SUR L'ÉVOLUTION DE LEUR STATUT

Le 7 décembre 2003, sur décision du Président de la République agissant sur proposition du Premier ministre et après la tenue d'un débat parlementaire le 7 novembre 2003, les populations de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélémy ont été consultées sur l'évolution institutionnelle et statutaire de leur collectivité respective. De telles consultations n'ont pas eu lieu à La Réunion et en Guyane, La Réunion refusant toute évolution institutionnelle, tandis que les élus de Guyane n'étaient pas parvenus à un projet commun de réforme pour leur collectivité.

Ces consultations sont intervenues dans le cadre de la **mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation décentralisée de la République, issues de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.**

L'article 73 de la Constitution autorise en effet, dans les quatre départements et régions d'outre-mer, des mesures d'adaptations particulières des lois et règlements, « *tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». En outre, les départements et régions d'outre-mer, à l'exception de La Réunion, peuvent eux-mêmes prendre des mesures d'adaptation relevant soit du domaine du règlement, soit du domaine de la loi dans un nombre limité de matières. Le dernier alinéa de cet article prévoit, en outre, la **possibilité de substituer à un département et une région d'outre-mer une collectivité unique ou d'instituer pour ces deux collectivités une assemblée délibérante unique.**

L'article 74 de la Constitution offre un cadre « à la carte » aux anciens territoires d'outre-mer, gouvernés par le principe de spécialité législative. Les collectivités d'outre-mer, régies par cette disposition, peuvent donc désormais bénéficier d'une autonomie plus poussée, en vertu d'une loi organique adoptée par le Parlement après avis des assemblées délibérantes intéressées, et complétée, le cas échéant, par une loi ordinaire.

L'**article 72-4 de la Constitution** permet enfin à toute collectivité territoriale d'outre-mer de **passer librement du régime de l'article 73 au régime de l'article 74 et inversement. Ce changement de statut peut non seulement concerner une collectivité dans sa totalité, mais également une partie de collectivité.**

Les résultats auxquels ont donné lieu ces consultations ont été très **contrastés**, faisant apparaître, d'une part, le choix des électeurs de Martinique et de Guadeloupe de maintenir l'organisation institutionnelle actuelle de ces collectivités et, d'autre part, la volonté des populations de Saint-Martin et Saint-Barthélémy d'évoluer vers le statut de collectivité d'outre-mer.

A. LE MAINTIEN DU STATU QUO INSTITUTIONNEL EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE

1. Le souhait des élus locaux d'une évolution dans le cadre de l'article 73 de la Constitution

● A la suite d'une longue démarche, dont le point de départ peut être fixé à la « déclaration de Basse-Terre » du 1^{er} décembre 1999, les élus de **Guadeloupe**, réunis en congrès le 11 octobre 2003, sont parvenus à un accord sur les principales orientations de l'évolution de cette collectivité. Ce document, transmis au Gouvernement, prévoyait **l'institution d'une collectivité unique, se substituant au département et à la région de Guadeloupe, et demeurant régie par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.**

Cette collectivité devait succéder au département et à la région pour l'ensemble de leurs compétences, tout en bénéficiant des compétences nouvelles qui pourraient lui être apportées sur le fondement de l'article 73 de la Constitution. Une assemblée délibérante de 70 membres devait être instituée, élue dans le cadre d'une circonscription électorale unique, à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, chaque liste électorale étant tenue de respecter le principe de parité homme-femme. L'exécutif devait être confié à un organe directement élu parmi les membres de l'assemblée et aurait été responsable devant cette dernière. Deux organes consultatifs devaient également être constitués : un conseil économique et social, ainsi qu'un conseil de l'éducation et de la culture.

● En **Martinique**, une commission de suivi, chargée de trouver avec le Gouvernement les termes d'un projet d'évolution statutaire, a été créée par le congrès des élus. Le 8 juillet 2003, elle a adopté un « document d'orientation sur l'avenir institutionnel de la Martinique » prévoyant la **constitution d'une collectivité unique, régie par l'article 73 de la**

Constitution, soumise au principe de l'identité législative, le cas échéant adaptée pour tenir compte des contraintes et des caractéristiques de la collectivité, ainsi qu'au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne.

Cette collectivité devait exercer les compétences actuellement dévolues au département et à la région, de même que les compétences qui pourraient lui être confiées en application des articles 72, troisième alinéa, et 73 de la Constitution. Sur le plan institutionnel, la nouvelle collectivité devait être dotée d'une assemblée délibérante unique de 75 membres élus dans le respect du principe de parité homme-femme dans le cadre d'une circonscription électorale unique, au scrutin proportionnel avec prime majoritaire de quatre sièges à la liste arrivée en tête. Seules les listes ayant obtenu plus de 5 % des voix auraient dû à la répartition des sièges au sein de l'assemblée. L'exécutif de la collectivité aurait été unique, élu par l'assemblée parmi ses membres et responsable devant elle. Trois organes consultatifs, dotés d'un pouvoir d'initiative et de proposition, devaient être institués : le conseil des communes, le conseil économique et social, et le conseil pour l'éducation et la culture.

2. Le refus populaire d'une évolution institutionnelle prochaine

Contrairement aux demandes statutaires présentées par les communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'évolution institutionnelle de la Martinique et de la Guadeloupe a donné lieu à une campagne au cours de laquelle les opposants à la réforme ont exprimé leurs craintes. Cette campagne avait débuté à l'occasion des débats qui s'étaient tenus au Parlement, le 7 novembre 2003, dans lesquels certains intervenants avaient contesté le bien-fondé et l'opportunité de l'évolution institutionnelle de ces deux collectivités.

En définitive, et contrairement aux résultats intervenus le même jour dans les îles du nord de la Guadeloupe -Saint-Martin et Saint-Barthélemy-, la consultation s'est soldée par **le refus des populations concernées de voir les départements et régions de Guadeloupe et de Martinique transformés en collectivités uniques.**

Résultats des consultations du 7 décembre 2003 dans les îles de la Guadeloupe et de la Martinique

	Inscrits	Votants	Exprimés	OUI	NON
Guadeloupe	283.369	142.638	135.194	27,02 %	72,98 %
Martinique	266.134	116.942	108.359	49,52 %	50,48%

Source : ministère de l'outre-mer.

Cette situation voit se réaliser une interrogation exprimée par votre rapporteur pour avis lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, qui avait estimé « *qu'un vote favorable des électeurs lors de ces consultations n'[était] pas nécessairement acquis, certains électeurs pouvant avoir tendance à concevoir une telle évolution comme un 'lâchage' de la métropole et ce, malgré les assurances de la majorité des élus locaux des départements et régions d'outre-mer et du Gouvernement.* »¹

Ces résultats négatifs mettent un terme à l'évolution institutionnelle envisagée par les congrès des élus de Guadeloupe et de Martinique.

B. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DES COMMUNES DE SAINT-MARTIN ET SAINT-BARTHÉLÉMY

Les conseils municipaux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont, depuis longtemps, fait connaître au Gouvernement et au Parlement leur souhait de voir leur statut actuel évoluer, afin que soit mieux prises en compte leurs particularités géographiques, historiques et économiques. Les élus de ces communes ont ainsi présenté au Gouvernement deux projets distincts de nouveau statut, ouvrant la voie à la consultation des électeurs inscrits.

1. L'approbation populaire d'une évolution statutaire dans le cadre de l'article 74 de la Constitution

Le conseil municipal de Saint Martin a adopté, le 20 février 2003, un projet d'évolution statutaire tendant à substituer à la commune de Saint-Martin une collectivité d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution. Afin de tenir compte de certaines difficultés juridiques soulevées par ce texte, un nouveau projet a été approuvé par le conseil municipal le 31 juillet 2003.

Le conseil municipal de Saint-Barthélemy a adopté, le 30 avril 2003, un projet d'évolution statutaire, de nouveau approuvé à l'unanimité le 8 août 2003. Ce dernier prévoyait la création d'une collectivité d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution se substituant à la commune ainsi qu'au département et à la région de Guadeloupe pour le territoire de Saint-Barthélemy.

Dans les deux communes, une très large majorité des électeurs s'est prononcée en faveur de l'évolution statutaire. Ce résultat contraste

¹ Avis n° 78 (2002-2003) tome VII, Départements et régions d'outre-mer, p. 24.

fortement avec celui des consultations tenues le même jour pour le reste de la Guadeloupe, ainsi qu'en Martinique.

Résultats des consultations du 7 décembre 2003 dans les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy

	Inscrits	Votants	Exprimés	OUI	NON
Saint-Martin	13.413	5.926	5.645	76,17 %	23,83 %
Saint-Barthélemy	3.697	2.910	2.852	95,51 %	4,49 %

Source : ministère de l'outre-mer.

Le vote positif des électeurs de Saint-Barthélemy et Saint-Martin a donc **ouvert la voie à la présentation devant le Parlement d'un projet de loi organique** définissant les statuts respectifs nouveaux de ces deux collectivités.

2. Une transformation prochaine en collectivités d'outre-mer

Les projets d'évolution statutaire approuvés, dans leur principe, par les électeurs de Saint-Martin et Saint-Barthélemy **ne lient juridiquement ni le Gouvernement ni le Parlement pour l'adoption éventuelle de la loi organique fixant leurs nouveaux statuts.**

Toutefois, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, s'est engagée** dès le débat sur l'évolution statutaire tenu devant le Parlement le 7 novembre 2003, à **ce que le projet de loi organique reprenne les grandes orientations des projets adoptés par ces deux communes**, sous réserve que ceux-ci respectent les règles constitutionnelles applicables aux collectivités territoriales et prévues par le titre XII de la Constitution.

Le ministre a déclaré, lors de son audition par votre commission, que **les avant-projets de lois organique et ordinaire portant statut de ces collectivités étaient en cours d'élaboration.** La visite dans ces îles de Mme Brigitte Girardin, les 2 et 5 juillet 2004, a été l'occasion de préciser la teneur de ces textes qui, selon le ministre, **devraient être adoptés au plus tard au printemps 2005** afin que les nouvelles institutions locales puissent être installées avant l'été 2005.

a) Les orientations du futur projet de loi organique pour Saint-Martin

Lors de son discours devant les élus de l'île, le 2 juillet 2004, Mme Brigitte Girardin a confirmé, sur le plan institutionnel, **la création, par le futur projet de loi, d'une assemblée délibérante élue au suffrage**

universel réglant les affaires de la collectivité. Les compétences de cette assemblée comprendraient, outre celles du conseil municipal, celles du conseil général et celles du conseil régional, ainsi que des attributions nouvelles, en particulier dans le domaine de la loi. L'assemblée élirait un organe exécutif collégial distinct, responsable devant elle. La nouvelle collectivité exercerait ses compétences dans le respect du cadre constitutionnel et législatif défini par la République, ce qui implique que le représentant de l'Etat devrait disposer des outils nécessaires pour exercer ce contrôle.

A propos de la **fiscalité**, la nouvelle collectivité serait **compétente pour déterminer le taux et l'assiette des impositions de toute nature, à l'exception des impositions sociales** qui continueraient de relever de la compétence de l'Etat. Il appartiendra cependant aux nouvelles institutions de dégager les marges de manœuvre financière nécessaires à l'exercice des compétences nouvelles qui leur seraient transférées. Toutefois, les règles applicables à la perception de ces impôts et taxes resteraient définies par les procédures fiscales nationales et leur perception sera assurée par les services de l'Etat.

En revanche, **le droit pénal, les règles relatives à la recherche et à la constatation des infractions, le droit bancaire, le droit des marchés financiers et le droit commercial continueraient de relever de la compétence pleine et entière de l'Etat.** Les dispositions législatives et réglementaires s'y rapportant seraient applicables de plein droit à Saint-Martin.

Le ministre a également précisé que les **ressources de la collectivité** comprendraient les dotations attribuées aux communes, aux départements et à la région pour l'exercice habituel de leurs compétences. Ces dotations seraient prélevées, au prorata de la population concernée, sur celles versées au département et à la région de Guadeloupe, mais il appartiendra également à la collectivité de dégager des ressources grâce à la fiscalité qu'elle mettra en place.

Enfin, le ministre a estimé que le nouveau statut de Saint-Martin pourrait être l'occasion de définir un régime juridique spécifique en matière d'**immigration**, mieux adapté aux particularités de cette collectivité, rappelant que les questions de sécurité et d'ordre public resteraient de la compétence de l'Etat.

Votre commission insiste pour que la réforme statutaire envisagée ne consacre aucun désengagement de l'Etat, notamment en matière de répression du banditisme et des circuits de blanchiment d'argent. La partie néerlandaise de Saint-Martin, Sint-Maarten, connaît en effet d'importants problèmes de blanchiment intervenant par le biais de la dizaine de casinos implantés sur son territoire. Les actions entamées par l'Etat afin que ces activités ne se développent pas dans la partie française de l'île doivent

donc être poursuivies et amplifiées, nonobstant le changement statutaire annoncé.

b) Les orientations du futur projet de loi organique pour Saint-Barthélemy

A l'occasion d'un discours prononcé devant les élus de Saint-Barthélemy, le 5 juillet 2004, le ministre a énoncé que **l'avant-projet de statut adopté par le conseil municipal serait, pour l'essentiel, repris dans le futur projet de loi.**

Concernant les institutions de la nouvelle collectivité, le principe de la création d'une **assemblée délibérante élue au suffrage universel**, ainsi que d'un exécutif responsable devant elle a été confirmé. Un conseil économique, social et culturel, doté de larges pouvoirs d'initiative et de consultation, serait également institué. Bien que dans des domaines nombreux le principe d'identité législative avec la métropole soit maintenu, **l'assemblée délibérante** de la nouvelle collectivité, pourrait **adopter des dispositions relevant du domaine de la loi, notamment pour l'urbanisme, l'environnement et la fiscalité.**

Ainsi, selon le ministre, le nouveau statut ne pourra conduire à la création d'un « paradis fiscal », dans la mesure où **l'Etat conservera la maîtrise des droits bancaire, commercial et pénal, ainsi que des règles concernant la recherche et la constatation des infractions.** De plus, le pouvoir donné à la collectivité nouvelle de fixer l'assiette et le taux des impositions s'exercerait dans le respect de la Constitution, de la convention fiscale qui sera conclue avec l'Etat pour éviter toute forme d'évasion, et de la nécessité d'assurer à la collectivité des moyens nécessaires à son fonctionnement. En tout état de cause, la perception des impôts, droits et taxes resterait assurée par des agents de l'Etat. La collectivité nouvelle serait également soumise à un contrôle de légalité de ses actes.

Le ministre a, en outre, rappelé que l'évolution statutaire de Saint-Barthélemy était indépendante du droit européen, mais que la capacité normative de la future collectivité pourrait être plus ou moins contrainte par l'appartenance au statut de région ultra périphérique plutôt qu'à celui de pays et territoires d'outre-mer, prévu par les traités européens.

Les deux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin devraient donc disposer rapidement d'une organisation territoriale adaptée à leurs spécificités. Les futurs projets de loi, qui auront pour « principal objet l'organisation des collectivités territoriales » au sens de l'article 39 de la Constitution, devront être examinés en premier lieu au Sénat. Une mission de votre commission des Lois se rendra d'ailleurs du 9 au 15 décembre 2004 dans ces deux îles afin d'évaluer, sur place, la

pertinence de l'évolution statutaire envisagée au regard de leurs particularités économiques, géographiques et historiques.

III. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À L'EXERCICE DES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT DANS LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS D'OUTRE-MER

L'année 2004 a été marquée par une certaine amélioration des moyens et des actions apportés à l'exercice des missions régaliennes de l'Etat dans les départements et régions d'outre-mer. Il en va ainsi particulièrement pour la lutte contre la délinquance et l'immigration irrégulière.

A. LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS À POURSUIVRE

a) Une délinquance en baisse manifeste

Contrairement à l'année précédente, l'année 2003 a été marquée par une **diminution globale de la criminalité de -2,23 %**, ce **bon chiffre masquant cependant des situations disparates** puisque si l'on constate une forte baisse en Martinique (-8,64 %), la Guyane se caractérise par une hausse de +6,91 % qui s'explique, pour l'essentiel, par le nombre grandissant des infractions à la législation sur les étrangers constatées dans ce dernier département.

Évolution de la criminalité de 2000 à 2003

	2000	2001	2002	2003	Evolution 2002/2003
Guadeloupe	25.776	27.009	28.763	27.837	-3,22 %
Martinique	22.330	24.751	24.584	22.459	-8,64 %
Guyane	15.868	15.154	18.055	19.303	+6,91 %
La Réunion	28.811	33.822	34.980	34.415	-1,62 %
Total DOM	92.785	100.736	106.382	104.014	-2,23 %
Total national	3.771.849	4.061.792	4.113.882	3.974.694	-3,38 %

Sources : ministère de l'outre-mer

Parallèlement, **l'indice de criminalité**, stable depuis trois ans, connaît une nette diminution, à **60,40 %**, résultat toujours inférieur à **l'indice de criminalité métropolitain (66,66 %)**. Si la Guyane se distingue par un indice très élevé (115,68 %, en augmentation), ces chiffres découlent à nouveau de l'importance des infractions à la législation sur les étrangers, l'indice revenant à 63,75 % en excluant cette catégorie particulière d'infractions.

Évolution de l'indice de criminalité de 2000 à 2003 (pour 1.000 habitants)

	2000	2001	2002	2003
Guadeloupe	60,6 ‰	63,97 ‰	69,38 ‰	65,89 ‰
Martinique	58,4 ‰	64,91 ‰	64,45 ‰	58,21 ‰
Guyane	100,9 ‰	87,81 ‰	111 ‰	115,68 ‰
La Réunion	40,6 ‰	46,50 ‰	48,25 ‰	47,24 ‰
Total DOM	63,41 ‰	63,41 ‰	63,41 ‰	60,40 ‰
Total métropole	64,21 ‰	68,8 ‰	69,3 ‰	66,66 ‰

Sources : ministère de l'outre-mer

Les résultats satisfaisants en matière de sécurité publique peuvent s'expliquer par l'accroissement des moyens mis en place par le Gouvernement qui s'est traduit par une augmentation des personnels de la police nationale, de la gendarmerie et de la police de l'air et des frontières.

Évolution des effectifs de police nationale (au premier janvier 2004)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution 1994/2004
Guadeloupe	630	662	720	762	749	771	793	842	884	871	954	+51,42%
Martinique	490	510	505	518	547	581	597	638	671	691	773	+57,75%
Guyane	299	307	349	368	383	403	396	433	480	493	531	+77,59%
La Réunion	647	659	725	712	722	757	782	813	839	881	932	+44,04%

Sources : ministère de l'outre-mer

Les **opérations de redéploiement** entre la police nationale et la gendarmerie ainsi que **l'action des groupes d'intervention régionaux (GIR)**, notamment contre les immigrants illégaux en Guadeloupe et contre les opérations d'orpillage clandestin en Guyane, expliquent également ces résultats encourageants qui devront se maintenir à l'avenir.

b) L'immigration clandestine : un défi toujours actuel

Les départements et régions d'outre-mer sont confrontés au défi de l'immigration clandestine. Comme le soulignait devant votre commission, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, le 17 novembre 2004, l'importance de ce phénomène est telle, dans certains territoires, qu'il **alourdit considérablement les dépenses publiques, notamment dans le domaine sanitaire et social, et provoque parfois de vives tensions avec les habitants.** Telle est, en particulier, le cas de la **Guyane**, où les infractions à la législation

sur les étrangers constituent 43 % du nombre total des infractions, ainsi qu'en **Guadeloupe**, en raison de l'absence de contrôle aux frontières entre les parties française et néerlandaise de Saint-Martin.

Si l'on peut constater une **progression du nombre des étrangers en situation irrégulière dans trois des quatre départements d'outre-mer, elle s'accompagne d'une réponse accrue des pouvoirs publics**. En témoigne notamment l'augmentation de 53,50 % du nombre des reconduites à la frontière ou expulsions en Guadeloupe, par rapport à 2002.

Indicateurs de l'activité de la police aux frontières

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2002/2003
Martinique	Étrangers en situation irrégulière	180	173	205	243	349	358	+2,58%
	Reconduites – expulsions	163	201	190	217	290	330	+13,80%
Guadeloupe	Étrangers en situation irrégulière	709	591	764	579	776	977	+25,90%
	Reconduites – expulsions	673	620	766	678	686	1.053	+53,50%
Guyane	Étrangers en situation irrégulière	3.897	4.301	5.144	3.659	4.575	5.716	+24,94%
	Reconduites – expulsions	3.897	4.193	4.711	2.978	4.244	4.852	+14,33%
Réunion	Étrangers en situation irrégulière	87	59	26	41	41	66	n.s.
	Reconduites – expulsions	62	49	31	21	22		

Source : DCPAF

B. LES MOYENS DE LA JUSTICE : UN EFFORT À MAINTENIR

a) Une certaine amélioration de la situation des juridictions

Selon les chiffres disponibles, qui ne concernent que l'année 2002, on constate un certain **tassement du nombre d'affaires civiles nouvelles devant les cours d'appel** de Basse-Terre, Fort-de-France et Saint-Denis de La Réunion (-3,56 %) avec, à l'inverse, **une augmentation de 4,4 % devant les tribunaux de première instance**. Les juridictions d'outre-mer ont ainsi reçu, en 2002, 3 % des appels civils et 2,36 % des affaires civiles en première instance. Les **affaires pénales nouvelles** dans les juridictions de première instance des départements d'outre-mer sont en **légère augmentation de 1,86 %** ; elles représentent 3,03 % de l'ensemble des affaires pénales nouvelles.

Au 1^{er} septembre 2004, on constate en tout état de cause une **amélioration des effectifs budgétaires des magistrats de l'ordre judiciaire dans les trois ressorts de cour d'appel** : 4 emplois en plus à Basse-Terre, 9 emplois supplémentaires à Fort-de-France et 3 emplois nouveaux à Saint-Denis de La Réunion. Il y a donc, **dans les départements d'outre-mer, un magistrat pour 7.783 habitants contre un magistrat pour 8.876 habitants en métropole**. Toutefois, au 18 juin 2004, 14 emplois n'étaient pas pourvus (4 à Basse-Terre, 4 à Fort de France, 6 à Saint-Denis de la Réunion).

Votre rapporteur regrette qu'aucune donnée chiffrée ne soit disponible concernant la situation des juridictions de l'ordre administratif. Il est de ce fait impossible de savoir si la baisse des requêtes devant les juridictions administratives, constatée l'an dernier, s'est maintenue et de connaître l'évolution du nombre d'affaires traitées par rapport à l'année passée, alors même que deux emplois de conseillers de tribunaux administratifs et deux emplois de greffiers ont été créés en 2003.

b) Une situation carcérale de plus en plus préoccupante

Au 1^{er} août 2004, le **taux d'occupation moyen dans les établissements pénitentiaires des quatre départements d'outre-mer s'élevait à 143,2 %**, contre 136,1 % l'année précédente. Ce constat témoigne à nouveau d'une **aggravation d'un mal récurrent** en outre-mer, partagé, il est vrai, par certains départements métropolitains. La situation est particulièrement aiguë à La Réunion où les taux d'occupation des deux maisons d'arrêt dépassent les 200 %.

Il n'est que temps d'agir, et **votre commission invite à ce que la construction de nouveaux établissements intervienne dans les meilleurs délais**. Lors de son audition, le 17 novembre 2004, le ministre de l'outre-mer a annoncé que les travaux de construction du nouvel établissement de Doemenjod, d'une capacité de 600 places, destiné à remplacer l'actuelle maison d'arrêt de Saint-Denis de La Réunion, devraient débiter au premier trimestre 2006 et que cet établissement devrait être mis en service en fin d'année 2008. Elle a précisé que de nouvelles recherches foncières étaient en cours afin de déterminer l'implantation d'un établissement en Guadeloupe destiné à remplacer la maison d'arrêt de Basse-Terre, particulièrement vétuste.

Des travaux d'extension du centre pénitentiaire de Ducos, seul établissement de Martinique, sont prévus. Une extension de 80 places devrait être réalisée dans l'enceinte de l'établissement avant la fin 2005. En outre, des études sont en cours pour accroître les capacités de 100 places supplémentaires dans les deux années suivantes et pour édifier, à l'avenir, un second établissement d'environ 200 places.

Population carcérale dans les départements d'outre-mer (au 1er août 2004)

Département	Type d'établissement	Nom de l'établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Rappel taux 2003
Guadeloupe	Centre pénitentiaire	Baie Mahault	510	592	116,1 %	108,6%
	Maison d'arrêt	Basse-Terre	123	216	175,6 %	166,7%
Martinique	Centre pénitentiaire	Ducos	490	701	143,1 %	137,6%
Réunion	Centre pénitentiaire	Le Port	550	739	134,4 %	137,6%
	Maison d'arrêt	Saint-Denis	121	251	207,4 %	181,0%
	Maison d'arrêt	Saint-Pierre	94	193	205,3 %	176,6%
Guyane	Centre pénitentiaire	Remire-Montjoly	469	683	145,6%	135,4%
Ensemble			2.357	3.375	143,2%	136,13%

Sources : ministère de l'outre-mer

Face à cette évolution qu'on ne peut que déplorer, on peut néanmoins souligner **l'augmentation du personnel pénitentiaire affecté dans les établissements d'outre-mer, qui s'élève désormais à 1.127 personnes (+2,54 % par rapport à 2003)**

C. UN TABLEAU PLUS CLAIR DES AVANTAGES CONSENTIS AU PROFIT DES FONCTIONNAIRES DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Les fonctionnaires affectés outre-mer bénéficient de **dispositifs dérogatoires, variables selon le département ou la collectivité d'outre-mer.**

Lors du débat relatif à la loi de finances pour 2004, le Sénat s'était montré particulièrement critique sur **certains avantages offerts aux fonctionnaires ou aux anciens fonctionnaires occupant ou ayant occupé un emploi dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer.** Cette position avait conduit, à l'initiative de la commission des Finances, à l'adoption par le Sénat de deux amendements prévoyant, pour l'un, la diminution des crédits destinés au financement des bonifications de pensions, et pour l'autre, la reddition d'un rapport au Parlement présentant les suites à donner aux observations de la Cour des comptes au sujet de l'indemnité temporaire applicable aux pensionnés d'outre-mer, que la Cour avait jugé « *injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite* ». ¹ Seul ce dernier amendement fut cependant retenu par la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions encore en discussion du projet de loi de finances.

¹ Cour des comptes, Rapport public particulier sur « Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat », avril 2003.

Dans ce contexte, le **Gouvernement présente, pour la première fois**, dans les documents budgétaires pour 2005 et conformément à l'article 85 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 portant loi de finances pour 1969 dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2004, **un tableau clarifié des différents avantages consentis au profit des fonctionnaires exerçant leurs missions outre-mer.**

a) Les compléments de rémunération

• **Les rémunérations majorées.** Le service dans un département d'outre-mer ouvre droit, pour les fonctionnaires de l'Etat de toute catégorie et quelle que soit leur position hiérarchique, à une rémunération majorée, instituée par la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion.¹ Ces majorations se traduisent par l'application au traitement brut d'un coefficient multiplicateur, servi sans limitation de durée à tous les fonctionnaires de l'Etat qu'ils soient affectés depuis la métropole ou résidents permanents de la collectivité.

Coefficients multiplicateurs applicables aux départements et régions d'outre-mer

Département d'outre-mer	Coefficient multiplicateur
Guadeloupe	1,4
Martinique	1,4
Guyane	1,4
Réunion	1,53 (après application d'un index complémentaire de 1,138 par rapport au franc CFA)

Source : ministère de l'outre-mer

• **La bonification de congés.** Ce dispositif tend à assurer une compensation à l'éloignement des fonctionnaires résidant dans un département d'outre-mer en service en métropole ou, inversement, par les fonctionnaires métropolitains en service dans un département d'outre-mer. Les agents des fonctions publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et du secteur hospitalier peuvent y prétendre, selon des dispositifs réglementaires voisins.²

¹ Sont également applicables les textes suivants : le décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 pour les Antilles et la Guyane ; les décrets n° 57-333 du 15 mars 1957 et n° 71-485 du 22 juin 1971 ainsi que l'arrêté du 28 août 1979 pour la Réunion.

² Décret n° 78-399 du 20 mars 1978 pour la fonction publique d'Etat ; décret n° 88-168 du 15 février 1988 pour la fonction publique territoriale ; décret n° 87-482 du 1^{er} juillet 1987 pour la fonction publique hospitalière.

Une fois tous les trois ans, l'agent concerné regroupe son congé annuel sur une période unique. Une bonification de 30 jours y est ajoutée. L'ensemble n'est ni fractionnable ni cumulable et doit être passé au lieu de la résidence habituelle déclarée, c'est-à-dire l'endroit où se situe le centre des intérêts matériels et moraux de l'agent. Le passage par voie aérienne est payé par l'administration, pour l'agent, son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité, avec toutefois un plafonnement de ressources, et ses enfants à charge.

● ***L'indemnité particulière de sujétion et d'installation.*** Elle est versée en Guyane, dans les îles du nord de la Guadeloupe et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette aide financière fait suite à la suppression, par l'article 26 de la loi n° 2000-1027 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer du titre Ier du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements d'outre-mer.

En effet, compte tenu des difficultés rencontrées pour pourvoir les postes dans ces collectivités, le décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001 portant création d'une indemnité particulière de sujétion et d'installation a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2002, une indemnité particulière de sujétion et d'installation, perçue pendant cinq ans, pour les magistrats et les fonctionnaires de l'Etat, titulaires et stagiaires, affectés en Guyane et dans les îles du nord de la Guadeloupe et dont la précédente résidence était située hors de ces zones géographiques. Le montant de cette indemnité correspond à 16 mois du traitement indiciaire brut de l'agent ; elle est versée au taux plein sur la base d'une durée de services de quatre ans.

● ***Une prime spécifique d'installation.*** Cette prime tend à favoriser, en application du décret n° 2001-1225 du 20 décembre 2001 la mobilité des fonctionnaires de l'Etat en fonction dans les départements d'outre-mer. Elle équivaut à 12 mois du traitement indiciaire brut de l'agent pour les fonctionnaires de l'Etat et les magistrats des départements d'outre-mer affectés pour la première fois en métropole à la suite d'une mutation ou d'une promotion, ainsi qu'à ceux qui y sont affectés à la suite de leur entrée dans l'administration.

Pour les départements d'outre-mer les compléments de rémunération se sont, dans leur totalité, élevés à 894,2 millions d'euros, pour un total de 74.700 bénéficiaires, équivalant donc à un montant annuel moyen par agent de 10.102 euros.

b) Les majorations de pensions et bonifications d'annuités

● ***La majoration de pension.*** Dénommée « indemnité temporaire », elle est accordée, en application du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952,

aux fonctionnaires civils et militaires retraités de l'Etat ayant leur résidence effective et continue dans certaines collectivités d'outre-mer.

L'indemnité temporaire ne s'applique, pour les départements d'outre-mer, qu'à la Réunion. Ce complément de pension prend la forme d'une majoration, par application d'un coefficient de 35 % au montant brut de la pension. A La Réunion, en 2003, 14.472 fonctionnaires pensionnés (retraite et invalidité) ont bénéficié de cette majoration, pour un **montant total de 87,50 millions d'euros, soit 5.922 euros par agent.**¹ Il s'agit à 75% de pensionnés civils, la Réunion concentrant à elle seule 70,7% de l'ensemble de cette catégorie de bénéficiaires outre-mer. Les pensionnés militaires de retraite (3.713 personnes), comme les militaires bénéficiaires d'une pension d'invalidité (413 titulaires), sont peu nombreux.

• **Les bonifications d'annuités.** Elles sont accordées, en vertu des articles L. 12 a) et R. 11 du code des pensions civiles et militaires de retraite, aux agents ayant effectué des services outre-mer. Cette bonification est égale au tiers de la durée des services civils accomplis à la Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion.

Votre commission estime qu'**une réflexion devrait être engagée sur ces différents dispositifs**, conçus pour l'essentiel dans les années 50 et qui devraient être réexaminés compte tenu de l'évolution qui s'est faite jour dans les départements d'outre-mer depuis cette époque.

IV. LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER DANS LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL ET COMMUNAUTAIRE

A. UNE MEILLEURE GESTION DES MOYENS DESTINÉS À LA COOPÉRATION RÉGIONALE

Depuis la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, de nouveaux instruments destinés à renforcer la coopération des départements et régions d'outre-mer avec les Etats ou les collectivités voisins ont été institués, à mesure que l'on prenait conscience de l'intérêt de la coopération régionale tant pour le développement économique et culturel de ces territoires qu'en matière de sécurité et de lutte contre l'immigration illégale.

¹ Par comparaison, dans les autres collectivités d'outre-mer dans lesquelles s'applique cette majoration, le nombre de bénéficiaires s'est élevé, en 2003, à 10.579. Toutefois, les coefficients de majoration atteignent 75 % dans certaines d'entre elles (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis- et-Futuna).

1. Une meilleure gestion des moyens destinés à la coopération régionale dans le domaine économique, culturel et social

Sur le plan financier, l'action régionale est notamment soutenue par les fonds **de coopération régionale créés dans chaque département d'outre-mer** sur le fondement de l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales.

Sont éligibles aux concours de ces fonds l'ensemble des actions à caractère régional de coopération économique, sociale et culturelle. Un comité fixe la liste des opérations financées par ces fonds et le taux de subvention applicable à chacune d'elle, après consultation des chefs des postes diplomatiques dans les Etats concernés. Pour dynamiser la coopération régionale, une nouvelle procédure de gestion et de suivi des fonds a été proposée aux préfetures qui ont, en accord avec les élus, défini les objectifs locaux et les ont chiffrés afin de définir la stratégie d'intervention locale en matière de coopération régionale.

En 2004, la répartition de la dotation, d'un montant total de 3,50 millions d'euros pour les quatre départements d'outre-mer et Mayotte, s'est répartie de la manière suivante dans les départements d'outre-mer :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Dotations (après définition des objectifs locaux)	509.690	545.243	1.136.761	556.200

Source : ministère de l'outre-mer

Les objectifs retenus par les différents fonds varient fortement d'un département à l'autre. Ainsi, la majorité des projets financés en Guadeloupe et à La Réunion concerne l'action économique (respectivement 48,64 % et 44,11 % des dotations). En Guyane et Martinique, les projets d'action sont prioritairement la coopération en matière culturelle, sportive et éducative (respectivement 76 % et 37,5 %).

Certaines collectivités territoriales ont dégagé des sommes importantes au développement des relations avec les pays voisins. La Réunion s'illustre notamment en cette matière. La région et le département y ont consacré un total de 4,5 millions d'euros. Outre le financement des actions de coopération déjà concrétisées par diverses conventions en 2003 -notamment les accords entre la région et la République populaire de Chine et l'accord-cadre conclu avec les Seychelles dans le domaine éducatif, culturel, économique, social, sportif et d'aménagement du territoire- ces dotations ont permis de nouer des contacts avec les organisations économiques régionales telles que le Marché commun de

l'Afrique orientale et australe (COMESA) ou la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Votre commission estime que **les actions de coopération régionale doivent être encore intensifiées**, les crédits communautaires pouvant, dans ce cadre, également constituer des moyens de financement idoines.

2. La poursuite des efforts de coopération régionale en matière de sécurité et la lutte contre l'immigration irrégulière

La coopération régionale, notamment dans les départements français d'Amérique, constitue l'outil indispensable de toute lutte efficace contre l'insécurité et l'immigration irrégulière. Dans ce cadre, votre commission constate que **l'année 2004 a donné lieu à la signature d'un nouvel accord** en matière de libre circulation des personnes ou de réadmission des immigrés clandestins.

L'accord de réadmission avec le Surinam, en négociation depuis plusieurs années, **a en effet été signé à Paris, le 30 novembre 2004**. Outre faciliter la réadmission des ressortissants surinamiens, cet accord a pour principal objet de permettre aux ressortissants du Guyana d'être reconduits à la frontière de leur pays par les autorités surinamiennes elles-mêmes, la France ne disposant pas de frontière terrestre avec cet Etat. Une antenne consulaire devrait en conséquence être créée à Saint-Laurent du Maroni. Cette conclusion pourrait, en outre, être le prélude à la négociation d'autres accords, notamment en matière d'environnement, d'infrastructures et de communications.

Les prochains mois devraient être riches de nouvelles promesses en matière de coopération régionale. Ainsi, les obstacles à la conclusion d'une **convention de réadmission avec le Guyana**, envisagée depuis plusieurs années, devraient prochainement être levés grâce à l'insertion d'une clause prévoyant la délivrance de laissez-passer par les autorités guyaniennes contre remboursement par l'Etat français des frais occasionnés. Pour des raisons jusqu'ici essentiellement financières, les autorités guyaniennes refusaient en effet la réadmission de leurs ressortissants démunis de documents d'identité

La **négociation d'une série d'accords avec Sainte-Lucie**, dans les Antilles, est également en cours. Il s'agirait, outre de pérenniser la suppression du visa de court séjour actuellement prévue à titre expérimental pour les ressortissants de Sainte-Lucie se rendant dans les départements français d'Amérique, d'instaurer un principe de libre circulation de ces ressortissants dans ces départements, limité à un séjour de 120 jours par période de 12 mois.

L'Etat a, enfin, intensifié sa coopération avec le Brésil, auquel la France est lié depuis 1996 par un accord de réadmission. Plusieurs actions sur

le terrain ont été menées en partenariat, à commencer par l'importante opération « Anaconda », en septembre 2004, destinée à lutter contre l'orpaillage clandestin. D'autres mesures sont envisagées à court terme, comme la mise en place d'une patrouille fluviale mixte sur l'Oyapock et la signature d'un protocole sur l'échange de renseignements entre les autorités judiciaires françaises et brésiliennes.

B. VERS L'APPROFONDISSEMENT DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES RÉGIONS ULTRA-PÉRIPHÉRIQUES

1. Le renouvellement des dispositifs communautaires en faveur des départements et régions d'outre-mer

La politique communautaire a, en 2004, permis de confirmer le dispositif de taxation spécifique de l'octroi de mer dans les départements et régions d'outre-mer, les concours financiers européens étant maintenus et désormais mieux consommés.

a) La confirmation du régime de l'octroi de mer jusqu'en 2014

L'octroi de mer, taxe parafiscale instituée au XVII^{ème} siècle, s'applique, dans les départements d'outre-mer, tant aux biens importés (octroi de mer « externe ») qu'aux productions locales (octroi de mer « interne »). Il est **perçu dans l'ensemble des départements d'outre-mer, à l'exception de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.**

La fixation des taux d'octroi de mer relève de la compétence des conseils régionaux depuis la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Cette taxe constitue une **recette fiscale importante pour les départements d'outre-mer, à commencer par les communes** qui y sont implantées. En effet, son produit revient essentiellement à celles-ci qui ont reçu, à ce titre, plus de 600 millions d'euros en 2003, ce qui représente entre 25 et 30 % de leurs recettes de fonctionnement.

Elle joue également un **rôle de protection et de promotion des entreprises locales.** D'une part, l'octroi de mer tend à aligner le coût des produits importés sur celui des productions locales, structurellement plus élevés compte tenu des handicaps propres aux départements d'outre-mer. D'autre part, il peut constituer un instrument de soutien aux entreprises ultramarines, à travers la possibilité qu'ont les régions d'exonérer partiellement ou totalement certaines productions locales de l'acquittement de ce droit.

Compte tenu de son objet, **l'octroi de mer se heurte cependant au principe de libre circulation des marchandises**, établi par le traité instituant la Communauté européenne. L'article 25 de ce traité interdit en effet les droits de douane à l'importation et à l'exportation ainsi que les taxes d'effets équivalents entre les Etats membres, cette interdiction s'appliquant également aux droits de douanes à caractère fiscal. La Cour de justice des Communautés européennes avait d'ailleurs estimé que le régime de l'octroi de mer antérieur à 1992 était contraire au traité CE, dans la mesure où la perception d'une taxe sur des produits nationaux et communautaires pénétrant sur le territoire d'une collectivité infra-étatique portait atteinte, selon elle, à l'unicité du territoire douanier communautaire.¹

Toutefois, prenant en compte les spécificités des départements d'outre-mer en leur qualité de régions ultrapériphériques de l'Union européenne, le Conseil des ministres des Communautés européenne a, par une décision n° 688/89/CE du 22 décembre 1989, autorisé la France à maintenir, jusqu'au 31 décembre 2002, l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer, sous réserve de certaines modifications de son régime. La loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer a, en conséquence, apporté au droit français les modifications nécessaires à la bonne application des nouvelles règles communautaires.

Compte tenu de l'arrivée de l'échéance de l'autorisation donnée en 1989, le Gouvernement a négocié avec les autorités communautaires l'adoption d'une nouvelle décision, prorogeant le régime de l'octroi de mer pour une nouvelle période de dix ans. A cet effet, le Gouvernement a déposé une demande de prorogation circonstanciée, en avril 2003, qui a conduit à une **nouvelle décision d'autorisation, adoptée le 10 février 2004 par le Conseil de l'Union européenne et expressément fondée sur les dispositions du paragraphe 2 de l'article 299-2 du traité CE.**²

La loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer transpose en droit national cette nouvelle décision et permet le maintien, jusqu'en 2014, d'un régime de l'octroi de mer rénové.

Alors que sous l'empire de la loi précitée du 17 juillet 1992, les taux de taxation des produits étaient plafonnés à 10, 30 ou 50 % selon les produits et appliqués presque exclusivement aux produits importés, le nouveau dispositif supprime ces plafonds en introduisant, en contrepartie, **un système d'écarts de taxation, proportionnés et justifiés, entre les taux d'octroi de mer interne et externe.** Ces écarts de taxation maximum sont fixés à 10, 20 ou 30 points de pourcentage selon les départements et les produits déterminés

¹ CJCE, 16 juillet 1992, Legros, aff. 163/90, Rec. CJCE p. I-4658.

² Décision 2004/162/CE du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE.

par une liste fixée par le Conseil de l'Union européenne sur proposition des régions.

Les petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 550.000 euros peuvent par ailleurs continuer à bénéficier d'un **système d'exonération du paiement de la taxe**. Cette mesure se conjugue, en outre, avec un supplément de protection prenant la forme d'une majoration de 5 points des écarts de taux autorisés.

La nouvelle loi vise également à **remédier à une consommation insuffisante des fonds régionaux pour le développement et l'emploi (FRDE)**, alimentés par une fraction du produit de l'octroi de mer, qui ont pour fonction d'apporter aux communes des subventions d'investissement facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emplois.

Ainsi, la nouvelle loi prévoit que 80 % des ressources des FRDE sont versées directement aux communes, au prorata de leur population, avec une majoration de 20 % pour les communes chefs-lieux de département et de 15 % pour les communes chefs-lieux d'arrondissement. Par ailleurs, 10 % de cette part communale est réservée aux communes des îles du sud de la Guadeloupe, défavorisées par leur double insularité. Cette recette nouvelle est versée aux communes sous la forme d'une dotation globale d'investissement servant prioritairement à financer des projets facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emplois ou contribuant à la réalisation d'infrastructures ou d'équipements publics nécessaires au développement.

Le solde de 20 % des FRDE est affecté aux budgets des régions pour financer des investissements de syndicats mixtes ou d'établissements publics de coopération intercommunale contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement, sous maîtrise d'ouvrage de la région. Par ailleurs, la loi prévoit le reversement aux communes sur trois ans, à compter de 2005, des ressources des FRDE non engagées par les régions au 31 décembre 2003, les ressources des FRDE encaissées par les régions en 2004 et non engagées au 31 décembre 2004 étant reversées aux communes dès le début de l'année 2005.

Enfin, la loi simplifie l'organisation administrative afin que les acteurs économiques locaux assujettis à l'octroi de mer aient pour seul et unique interlocuteur le service des douanes tant pour le calcul que la perception de la taxe. Elle maintient également l'exclusion du champ d'application de la taxe pour les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Le décret d'application de la loi est intervenu le 29 juillet 2004, permettant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de l'octroi de mer le 1^{er} août 2004.¹ Ainsi, **la contribution essentielle de l'octroi de mer au**

¹ Décret n° 2004-784 du 1^{er} juillet 2004 pris pour l'application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

développement des économies des régions d'outre-mer est préservée, pour le plus grand profit des acteurs économiques locaux et des collectivités publiques.

b) Une nette amélioration de la consommation des crédits communautaires

Votre commission constate avec satisfaction un **doublment de la consommation des fonds structurels** communautaires par rapport à l'année précédente.

Répartition des fonds structurels 2000-2006 (en millions d'euros)
(situation au 1er août 2004)

	FEDER	%	FEOGA O	%	FSE	%	IFOP	%	Total	%
Guadeloupe										
Dotation	497.554		140.175		164.656		6.159		808.545	
Programmation	352.356	70,8	71.383	50,9	103.375	62,8	1887	30,6	529.001	65,4
Consommation	147.663	29,72	35.490	25,3	59.665	36,2	664	10,8	243.481	30,1
Guyane										
Dotation	224.231		62.809		75.920		7.622		370.582	
Programmation	168.751	75,3	48.532	77,3	52.632	69,3	4.630	60,7	274.545	74,1
Consommation	80.436	35,9	26.665	42,5	25.468	33,5	1.955	25,6	134.523	36,3
Martinique										
Dotation	443.775		99.864		121.019		9.125		673.783	
Programmation	277.766	62,6	62.656	62,7	57.477	47,5	2591	28,4	400.489	59,4
Consommation	112.708	25,4	30.849	30,9	35.854	29,6	631	6,9	180.042	26,7
Réunion										
Dotation	743.049		300.213		457.153		15.588		1.516.003	
Programmation	338.358	45,5	150.226	50,0	335.350	73,4	7.613	48,8	831.547	54,9
Consommation	150.766	20,3	79.742	26,6	192.774	42,2	4.719	30,3	428.001	28,2
Total DOM									0	
Dotation	1.908.609		603.061		818.748		38.495		3.368.913	
Programmation	1.137.231	59,6	332.797	55,2	548.834	67,0	16.721	43,4	2.035.583	60,4
Consommation	491.572	25,8	172.746	28,6	313.761	38,3	7.969	20,7	986.048	29,3

Dans le cadre de son avis sur le projet de loi de finances pour 2004, votre commission avait en effet relevé une programmation des dotations au titre des fonds structurels à hauteur de 39,6 % et une consommation des crédits à hauteur de 15 %. Or, au 1^{er} août 2004, date à laquelle les derniers chiffres sont disponibles, le **taux de programmation s'élève à 60,4 %** et le **taux de consommation atteint 29,3 %** pour l'ensemble des départements et régions d'outre-mer.

La progression est donc forte et doit être poursuivie. Les fonds structurels européens constituent des outils de financement essentiels pour le développement des départements et régions d'outre-mer, et il convient, autant que possible, d'éviter la sous-consommation de ces crédits et la sanction du « dégageant d'office » qui l'accompagne.

Cette croissance tient beaucoup à l'amélioration des techniques de gestion de ces crédits. Les mesures prévues par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur les systèmes de gestion et de contrôle des opérations cofinancées au titre des fonds structurels, et la circulaire interministérielle du 19 août 2002 prévoyant des mesures de simplification des procédures de gestion des fonds structurels, ont pleinement porté leurs fruits. Il serait toutefois souhaitable que le taux de consommation des crédits, à l'échéance de 2006, puisse dépasser celui des crédits pour la période 1994-1999, qui avait atteint 88,5 % dans les départements et régions d'outre-mer.

Votre rapporteur pour avis rappelle que des **commissions régionales de suivi de l'utilisation des fonds structurels européens**, désormais visées à l'article L. 4433-4-9 du code général des collectivités territoriales, avaient été prévues la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, mais **n'ont jamais été mises en place**. Lors de son audition devant votre commission, le ministre a justifié cette situation par la **préexistence de structures idoines composées, outre d'élus, de représentants des milieux socioprofessionnels et des services compétents de la Commission européenne**. Elle a suggéré que les futurs projets de loi portant dispositions institutionnelles et statutaires pour l'outre-mer procèdent en conséquence à l'abrogation de ces dispositifs.

2. Vers une nouvelle stratégie communautaire en faveur des régions ultrapériphériques

En vertu du second paragraphe de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam, les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, notamment constituées des départements français d'outre-mer, bénéficient d'un traitement particulier destiné à tenir compte de leur « *situation économique et sociale structurelle* », « *aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* ».

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé par les chefs d'Etat et de Gouvernements réunis à Rome le 29 octobre 2004, maintient ce régime spécifique. En effet, aux termes des articles III-424 et IV-440, les régions ultra-périphériques continueront à bénéficier

d'aménagements spécifiques destinés à tenir compte de leurs particularités, le seul apport provenant de la substitution de la référence expresse à « *la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et la Réunion* » aux « *départements d'outre-mer* » précédemment visés.

En outre, une disposition nouvelle, inscrite au paragraphe 7 de l'article IV-440 du traité prévoit que **les territoires français, danois ou néerlandais constituant des pays et territoires d'outre-mer ou des régions ultrapériphériques de l'Union européenne peuvent changer vers l'un ou l'autre de ces deux statuts** à la suite d'une décision du Conseil, prise à l'unanimité à la demande de l'Etat membre concerné et après avis de la Commission européenne.

**Paragraphe 2 et 7 de l'article IV-440
du traité établissant une Constitution pour l'Europe**

2. Le présent traité s'applique à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries conformément à l'article III-424.

7. Le Conseil européen, sur initiative de l'Etat membre concerné, peut adopter une décision européenne modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 2 et 3. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission.

Article III-424 du traité établissant une Constitution pour l'Europe

Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des lois, lois-cadres, règlements et décisions européens visant, en particulier, à fixer les conditions d'application de la Constitution à ces régions, y compris les politiques communes. Il statue après consultation du Parlement européen.

Les actes visés au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds à finalité structurelle et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil adopte les actes visés au premier 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 de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Par ailleurs, par une déclaration relative au paragraphe 7 de l'article IV-440 du nouveau traité, les parties contractantes conviennent qu'une **décision sera prise, conformément aux dispositions de cet article, afin que Mayotte devienne une région ultrapériphérique de l'Union**, dès que le Gouvernement français aura signifié au Conseil européen et à la

Commission européenne que l'évolution du statut interne de cette collectivité le permet.

Ces dispositions n'entreront en vigueur qu'à compter de la ratification de ce traité par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Ces ratifications devraient s'étaler au cours des deux prochaines années. Rappelons que le Président de la République s'est prononcé pour l'approbation par référendum du traité, qui devrait intervenir au cours de l'année 2005.

Dans cette attente, la réflexion des institutions communautaires au sujet des régions ultrapériphériques se poursuit. Elle a conduit la Commission européenne à proposer des mesures spécifiques dans le cadre de la politique de cohésion ainsi que dans le cadre d'un véritable partenariat au profit des régions et départements français d'outre-mer.

a) La réforme des politiques structurelles communautaires et son impact sur les départements français d'outre-mer

Les fonds structurels européens font actuellement l'objet d'une stratégie de réforme inaugurée par la Commission européenne dans le cadre d'un ensemble de documents présentés au printemps 2004, afin de développer la politique d'aide structurelle aux Etats membres pour la période 2007-2013. Le projet de perspectives financières 2007-2013, présenté par la Commission européenne en février 2004, prévoit un cadrage financier pour la politique de cohésion économique et sociale de l'ordre de 336 milliards d'euros.¹

Le troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale, présenté en février 2004, préconise la **mise en œuvre de trois nouveaux objectifs, qui remplaceraient les objectifs 1, 2 et 3, actuellement définis pour la période 1999-2006.** Cette réforme devrait permettre d'assurer une meilleure lisibilité des objectifs et des actions structurelles menées par l'Union européenne. Elle aura un impact sur les départements et régions d'outre-mer qui sont, à l'heure actuelle, éligibles aux fonds européens.

- **L'objectif « Convergence » serait créé, regroupant 78,54 % de l'enveloppe des crédits structurels pour les régions et pays en retard de développement,** et intégrerait les crédits réservés au fonds de cohésion. Il se substituerait ainsi à l'actuel « Objectif 1 ».

Ne devraient être éligibles à cet objectif que les régions dont le produit intérieur brut par habitant reste en deçà de la moyenne de 75 % du produit national brut par habitant de la moyenne de l'Union

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 février 2004, « Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 », COM (2004) 101 final.

européenne élargie aux nouveaux Etats membres. Toutefois, à titre transitoire, un soutien dégressif serait institué jusqu'en 2013 au profit des régions dont le PIB par habitant se situerait au dessus du seuil de 75 % par le simple effet de l'adhésion d'Etats membres dont la plupart se situent au dessous de ce pourcentage.

Période 2000-2006		Période 2007-2013	
<i>Objectifs</i>	<i>Instruments financiers</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Instruments financiers</i>
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion	« Convergence »	FEDER
Objectif n° 1	FEDER FSE FEOGA-G FEOGA-O IFOP		FSE Fonds de cohésion
Objectif n° 2	FEDER FSE	« Compétitivité régionale et emploi » - niveau régional: - niveau national:	FEDER FSE
Objectif n° 3	FSE		
Interreg	FEDER	« Coopération territoriale européenne »	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA-O		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche (hors objectif n° 1)	FEOGA-G IFOP		

Source : Commission européenne – Direction générale de la politique régionale.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **le produit intérieur brut par habitant dans les départements et régions d'outre-mer français devrait permettre à la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion de bénéficier d'une partie de l'enveloppe de l'objectif « Convergence », qui représente 264 milliards d'euros.** En conséquence, les départements et régions d'outre-mer pourraient continuer à bénéficier d'un volume financier sensiblement égal à celui de la période actuelle qui s'établit à 3,52 milliards d'euros.

En outre, sous l'impulsion de la France, du Portugal et de l'Espagne, le projet présenté par la Commission européenne prévoit que **les régions ultrapériphériques bénéficieront, en tout état de cause d'un financement**

spécifique pour leur intégration dans le marché intérieur et la prise en compte de leurs contraintes spécifiques et ce, qu'elles continuent ou non de relever de l'objectif « Convergence ». Cette dotation particulière devrait représenter 0,42 % des 264 milliards d'euros consacrés à cet objectif, soit environ 1,11 milliard d'euros.

- L'objectif « Compétitivité nationale et emploi », représentant 17,22 % des crédits, remplacerait l'« objectif 2 ». Il se concentrerait sur l'allocation de crédits destinés à favoriser l'innovation, l'accessibilité et la compétitivité des régions européennes visées.

- L'objectif « Coopération territoriale européenne », regroupant 3,94 % de l'enveloppe, tendrait au renforcement des instruments de coopération territoriale transfrontalière, transnationale et interrégionale. Il intéresserait tout particulièrement les départements et régions d'outre-mer français, soucieux de faciliter leur insertion dans leur environnement géographique. En effet, une « action de grand voisinage », destinée à faciliter la coopération des régions ultrapériphériques avec les pays voisins, au titre du nouvel objectif « Coopération territoriale européenne », figure dans le rapport précité de la Commission européenne sur la politique de cohésion.

Votre commission souligne que l'importance des fonds dont pourront bénéficier les départements et régions d'outre-mer dépendra de l'issue des négociations des Etats membres sur le budget de l'Union européenne ainsi que les perspectives financières pour 2007-2013.

b) L'idée d'un « partenariat renforcé » pour les régions ultrapériphériques

Le 26 mai 2004, la Commission européenne a présenté une communication intitulée « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* » qui fait état des priorités d'action qui devront guider la future stratégie de développement de ces régions.¹ Ce document tend à apporter un **début de réponse aux observations formulées par les gouvernements français, espagnol et portugais dans leur mémorandum commun**, remis le 2 juin 2003 à la Commission européenne, **visant à donner leur plein effet aux dispositions de l'article 229 du traité CE.**

Ce mémorandum avait pour objet de renforcer la prise en compte du caractère ultrapériphérique des départements et régions d'outre-mer français, des Canaries, des Açores et de Madère, à l'heure de l'élargissement de l'Union européenne en instituant une action communautaire « *cohérente et efficace* » en faveur des régions ultrapériphériques et insistant sur la nécessité, pour la Commission européenne, de prendre « *systématiquement en compte les particularités et spécificités des régions ultrapériphériques quand elle*

¹ COM (2004) 343 final du 26 mai 2004.

présente une nouvelle proposition ou elle aborde une position de négociation pour la conclusion d'accords commerciaux internationaux ».

La communication de la Commission européenne préconise, à titre liminaire, une **association systématique des représentants des autorités nationales directement concernées par les actions en faveur des régions ultrapériphériques**, dans le cadre de rencontres entre la Commission et le comité de suivi des régions ultrapériphériques, ainsi que le renforcement des « *forums thématiques et ciblés associant les socioprofessionnels et les organisations non gouvernementales* ». Elle annonce également la mise en place d'un « *système global et horizontal d'évaluation plurisectorielle* » des handicaps des régions ultrapériphériques ainsi que des mesures communautaires.

Cette communication **précise les actions spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques déjà envisagées dans le troisième rapport sur la politique de cohésion économique et sociale**, à savoir :

- **le maintien**, dans le cadre de la future réglementation relative à la politique de cohésion, **d'une majoration des taux d'intervention en faveur des régions ultrapériphériques**, ce qui permettra de porter le plafond des interventions effectuées au titre des objectifs « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi » à 85 % ;

- **la création d'un programme spécifique de compensation des contraintes des régions ultrapériphériques**, adapté aux particularités des régions ultrapériphériques. Ce programme serait destiné à réduire le « *déficit d'accessibilité dû au grand éloignement, à la fragmentation et au relief* » de ces territoires, à pallier l'étroitesse du marché régional, les ruptures de charge et l'insuffisance de diversification économique des régions ultrapériphériques, et à atténuer les difficultés environnementales et climatiques en préservant la biodiversité de ces territoires ;

- **la réalisation d'un plan d'action pour le grand voisinage**, afin de réaliser une meilleure « *intégration des régions ultrapériphériques dans leur espace socio-économique et culturel en réduisant les barrières qui limitent les possibilités d'échanges avec le milieu géographique de ces régions* ». Ce plan comporterait deux axes.

D'une part, il mettrait en œuvre des actions de coopération transnationale et transfrontalière au bénéfice des régions ultrapériphériques qui, permettrait, le cas échéant, de faire bénéficier des crédits communautaires certains projets mis en œuvre dans des pays voisins et de développer des programmes de coopération spécifiques. D'autre part, des actions de politique commerciale et douanière particulières seraient instituées. Ainsi, la Commission s'annonce prête à « *examiner la réduction, voire l'élimination, des droits du tarif douanier commun pour permettre l'approvisionnement des*

matières premières non agricoles, afin de faciliter la production des régions ultrapériphériques », ainsi que des demandes de suspensions temporaires de droits dans des circonstances particulières et justifiées.

La communication de la Commission préconise également des actions spécifiques dans d'autres domaines des politiques communautaires. Ainsi, dans le domaine de la **compétitivité et de la croissance**, le document suggère des actions spécifiques afin de développer les actions innovatrices financées par le fonds social européen, une réflexion plus poussée sur le fonctionnement des services d'intérêt général dans le cadre des particularités des régions ultrapériphériques ainsi que les programmes liés à l'innovation, la société de l'information et la recherche technologique.

La Commission envisage également des mesures spécifiques destinées à **faciliter l'accessibilité des régions ultrapériphériques au territoire communautaire**. De même, elle prévoit le maintien, le cas échéant à titre transitoire, du bénéfice des dispositions de l'article 87 du traité CE reconnaissant la **compatibilité avec le marché commun des aides destinées à favoriser le développement économique et social de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas**. Elle pourrait en outre reconnaître aux régions ultrapériphériques une majoration de dix points de pourcentage par rapport à l'intensité de l'aide régionale à l'investissement initial qu'elle devrait fixer à l'égard d'autres régions à situation socio-économique comparable.

Enfin, le document de la Commission prévoit de prendre encore davantage en compte les contraintes des régions ultrapériphériques lors de l'adoption de mesures de soutien et de développement des productions traditionnelles de l'agriculture et de la pêche.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer dans le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2005.