

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Thani MOHAMED SOILIHI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN EFFORT FINANCIER CONFIRMÉ EN FAVEUR DES OUTRE-MER	8
A. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »	8
1. <i>Une attention particulière au développement des outre-mer</i>	8
2. <i>Une progression continue des crédits en faveur des outre-mer</i>	11
B. DES CRÉDITS MARGINAUX FACE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER.....	13
II. L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION OUTRE-MER	14
A. IDENTITÉ ET SPÉCIALITÉ LÉGISLATIVES : UNE OPPOSITION DÉPASSÉE ?	14
B. LE RECOURS CONSTANT ET MASSIF AUX ORDONNANCES : UNE FATALITÉ ?	17
1. <i>Deux dispositifs complémentaires : les habilitations ponctuelles de l'article 38 et l'habilitation permanente de l'article 74-1</i>	17
2. <i>Un recours systématique aux ordonnances pour l'adaptation outre-mer</i>	19
C. UN BESOIN D'ADAPTATION DES DISPOSITIONS MÉTROPOLITAINES AUX OUTRE-MER	20
1. <i>Une application différenciée justifiée par les spécificités des territoires ultramarins</i>	20
2. <i>Des difficultés liées à la multiplicité des procédures</i>	21
D. LES COMPÉTENCES NORMATIVES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES : UN PARTAGE D'APPARENCE CLAIRE	22
1. <i>Une limite à la compétence de l'État pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie</i>	22
a) <i>La protection particulière des compétences des collectivités territoriales et de la Nouvelle-Calédonie</i>	22
b) <i>Les conséquences d'un empiètement de compétence de la part de l'État</i>	24
2. <i>Une possibilité de délégation de la part de l'État</i>	25
3. <i>L'imbrication des compétences : le cas des sanctions pénales attachées à des actes locaux</i>	26
EXAMEN EN COMMISSION	29
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME GEORGE PAU-LANGEVIN, MINISTRE DES OUTRE-MER	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, mercredi 12 novembre 2014, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 19 novembre 2014, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi, les crédits de la mission *outre-mer* du projet de loi de finances pour 2015.

Après avoir rappelé l'augmentation, à périmètre constant, des crédits de la mission *outre-mer* inscrits au projet de loi de finances pour 2015, le rapporteur pour avis a salué l'effort financier en faveur des outre-mer au cours des dernières années. Il a ensuite présenté un bilan des difficultés de l'application de la législation outre-mer, relevant que cette question avait des incidences budgétaires puisqu'elle renvoyait aux moyens humains dont disposent l'État et les collectivités territoriales pour faire face à ces particularismes législatifs.

Le rapporteur pour avis a rappelé que les collectivités ultramarines disposent de compétences étendues et que s'agissant particulièrement des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, la répartition de compétences avec l'État relève du domaine organique. Il a ainsi souligné les récentes décisions du Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, ayant constaté, à l'initiative de la Polynésie française, que l'État a excédé sa compétence à plusieurs reprises.

Après avoir présenté les possibilités de délégations offertes par l'article 73 de la Constitution aux départements et régions d'outre-mer, le rapporteur pour avis a indiqué le rythme croissant des demandes puis des habilitations consenties par le Parlement, regrettant que le dispositif actuel puisse conduire à un éparpillement du droit applicable localement.

En matière d'application des règles édictées par l'État, le rapporteur pour avis a exposé le déclin progressif du principe de spécialité législative, en soulignant que sa survivance pouvait encore conduire à un droit lacunaire ou obsolète dans certains territoires ultramarins, ce qui l'a conduit à s'interroger sur son aménagement.

Enfin, le rapporteur pour avis a regretté le recours fréquent voire systématique aux ordonnances pour assurer l'application des lois outre-mer, particulièrement à Mayotte. Il a relevé que le Gouvernement utilise, de manière complémentaire et parfois concurrente, les facultés ouvertes par les articles 38 et 74-1 de la Constitution.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *outre-mer* inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis résulte de la fusion des avis budgétaires consacrés, d'une part, aux départements et régions d'outre-mer, qui avait été confié à notre collègue, M. Félix Desplan et, d'autre part, aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), dont s'occupait notre ancien collègue, M. Christian Cointat. La fusion de ces deux avis permettra à votre commission de porter un regard global sur les problématiques institutionnelles des territoires ultramarins tout en prenant en compte les spécificités propres à chacun d'entre eux.

Alors que le Gouvernement souhaite que l'ensemble des acteurs institutionnels et économiques soit associé à l'effort de redressement des finances publiques, le projet de loi de finances pour 2015 confirme, à l'instar des budgets précédents, l'intérêt porté par le Gouvernement aux difficultés économiques et sociales que connaissent nos concitoyens ultramarins et la situation budgétaire délicate de ces collectivités territoriales. Ainsi que l'a indiqué Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, lors de son audition par votre commission, le Gouvernement a souhaité, malgré ce contexte défavorable, que *« chacun de nos départements et de nos collectivités puisse trouver dans les crédits de la mission outre-mer les moyens budgétaires et financiers adaptés à ses problématiques spécifiques »*.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis se félicite de l'attention particulière portée à la jeunesse et à la formation dans les crédits de la présente mission. Ces deux problématiques sont majeures pour le développement et l'avenir des territoires ultramarins.

Compte tenu des opérations de reconstitution du Sénat à la suite des dernières élections sénatoriales, votre rapporteur pour avis n'a disposé que d'un temps très limité. C'est pourquoi il a souhaité concentrer son attention sur un problème récurrent au sein de votre commission des lois : les difficultés d'application de la législation outre-mer.

I. UN EFFORT FINANCIER CONFIRMÉ EN FAVEUR DES OUTRE-MER

A. UNE AUGMENTATION NOTABLE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »

En préambule, votre rapporteur se félicite de l'amélioration globale de la qualité des réponses au questionnaire budgétaire ainsi que l'effort des services du ministère des outre-mer de les adresser dans les délais impartis par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Votre rapporteur pour avis regrette qu'une seule réponse ne lui ait pas été adressée malgré ses nombreuses relances.

1. Une attention particulière au développement des outre-mer

La mission *outre-mer* regroupe l'ensemble des dotations allouées aux territoires ultra marins – départements et régions d'outre-mer, collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et TAAF confondus – inscrites au budget du ministère des outre-mer.

Le projet de loi de finances pour 2015 fixe leur montant, à structure constante, à **2,09 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, et à **2,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une progression de 0,3 % par rapport à 2014. Pour mémoire, les crédits s'élevaient, pour la mission au titre du projet de loi de finances pour 2014, à 2,15 milliards d'euros en AE et à 2,06 milliards d'euros en CP.

Comme l'a indiqué Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, lors de son audition devant votre commission, la progression des crédits de paiement atteindra, sur l'ensemble du budget triennal, 5,5 %, hors les dépenses de personnel. Abstraction faite de la mesure de périmètre relative aux exonérations de charges sociales, la progression s'élève à 2,7 % en évolution annuelle et 8,3 % sur trois ans.

Les crédits de la mission *outre-mer* se répartissent entre deux programmes :

- le programme 138 *emploi outre-mer* ;
- le programme 123 *conditions de vie outre-mer*.

Le **programme 138 *emploi outre-mer*** regroupe les crédits destinés aux aides aux entreprises propres aux outre-mer (aide au fret et compensation des exonérations de charges sociales issues de la loi pour le développement économique outre-mer, dite LODEOM¹, qui représente la moitié des crédits de la mission) ainsi que les crédits relatifs aux divers dispositifs spécifiques aux outre-mer d'aide à la formation professionnelle, en particulier le service militaire adapté (SMA).

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

Les crédits de ce programme, qui s'élèvent au titre du projet de loi de finances pour 2015, à **1,39 milliard d'euros en AE et à 1,38 milliard d'euros en CP**, sont répartis entre trois actions :

- **l'action n° 1 *soutien aux entreprises*** dont l'objectif est de diminuer les coûts de production, notamment ceux du travail, *via* des exonérations de charges sociales et patronales et la création d'emplois pérennes par les entreprises du secteur marchand des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon par un alignement de leurs charges d'exploitation. Cette action est dotée de **1,14 milliard d'euros en AE et en CP** ;

- **l'action n° 2 *aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*** destinée au financement des principaux dispositifs d'insertion sociale des jeunes ultramarins : le service militaire adapté (SMA) et l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), dotée de **250 millions d'euros en AE et 240 millions d'euros en CP** ;

- **l'action n° 3 *pilotage des politiques des outre-mer*** qui regroupe les crédits de fonctionnement du ministère, à hauteur de 2,7 millions d'euros en AE et CP.

Ce programme a fait l'objet d'une modification par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Dans le cadre de la formation en mobilité, l'action n° 2 ***aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*** bénéficie désormais du transfert des crédits du ministère du travail et de l'emploi correspondant aux actions de formation professionnelle organisées dans l'hexagone par LADOM dans le cadre du marché spécifique État-AFPA pour les publics ultramarins. Ces crédits étaient auparavant inscrits dans la mission ***travail et emploi***. Un montant de crédits de 17 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP sera donc rattaché à cette action, le solde de CP étant transférés en 2016 et 2017 conformément au rythme des paiements. D'après les informations fournies par le ministère des outre-mer, ce transfert vise à améliorer le pilotage et à rationaliser la gestion des mesures de formation en mobilité gérées par LADOM.

Le **programme 123 *conditions de vie outre-mer*** décline au sein de huit actions, d'une part, les crédits destinés au financement de dispositifs propres aux outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux, accès au financement bancaire) et, d'autre part, les crédits affectés au soutien à l'investissement des collectivités territoriales, en particulier le fonds exceptionnel d'investissement institué par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Ce programme est doté de 702 millions d'euros en AE et 685 millions d'euros en CP, répartis autour des huit actions suivantes :

- Action n° 1 ***logement*** (247,6 millions d'euros en AE et 243,7 millions d'euros en CP) ;

- Action n° 2 *aménagement du territoire* (145,8 millions d'euros en AE et 173,9 millions d'euros en CP) ;
- Action n° 3 *continuité territoriale* (41,1 millions d'euros en AE et en CP) ;
- Action n° 4 *sanitaire, social, culturel, jeunesse et sports* (6,6 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP) ;
- Action n° 6¹ *collectivités territoriales* (191,4 millions d'euros en AE et 182,4 millions d'euros en CP) ;
- Action n° 7 *insertion économique et coopération régionales* (1 million d'euros en AE et CP) ;
- Action n° 8 *fonds exceptionnel d'investissement* (40 millions d'euros en AE et 26,2 millions d'euros en CP) ;
- Action n° 9 *appui à l'accès aux financements bancaires* (28,3 millions d'euros en AE et 9,6 millions d'euros en CP).

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des crédits de la mission :

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement (en milliards d'euros)			Crédits de paiement (en milliards d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées en 2015	FDC et ADP attendus en 2015	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées en 2015	FDC et ADP attendus en 2015
138	Emploi outre-mer	1,402	1,393	0,015	1,386	1,380	0,015
01	Soutien aux entreprises	1,154	1,136		1,147	1,137	
02	Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	0,245	0,254	0,015	0,236	0,240	0,015
03	Pilotage des politiques des outre-mer (<i>nouveauté</i>)	0,003	0,003		0,003	0,003	
123	Conditions de vie outre-mer	0,743	0,702	0,00015	0,671	0,685	0,00015
01	Logement	0,273	0,248		0,243	0,244	
02	Aménagement du territoire	0,145	0,146	0,00015	0,164	0,174	0,00015
03	Continuité territoriale	0,051	0,041		0,051	0,041	

¹ Il n'existe plus d'action n° 5.

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement (en milliards d'euros)			Crédits de paiement (en milliards d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées en 2015	FDC et ADP attendus en 2015	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées en 2015	FDC et ADP attendus en 2015
04	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	0,007	0,007		0,007	0,007	
06	Collectivités territoriales	0,186	0,191		0,171	0,182	
07	Insertion économique et coopération régionales	0,002	0,001		0,002	0,001	
08	Fonds exceptionnel d'investissement	0,050	0,040		0,026	0,026	
09	Appui à l'excès aux financements bancaires	0,028	0,028		0,007	0,010	

2. Une progression continue des crédits en faveur des outre-mer

Entre 2009 et 2014, d'après les informations fournies par le ministère des outre-mer, les crédits de la mission *outre-mer* ont progressé de 9 % en AE et 10 % en CP. Après une baisse des crédits entre 2010 et 2012 et une augmentation en 2013, les crédits pour 2014 ont légèrement diminué. Cette baisse a essentiellement porté sur l'action n° 2 *aménagement du territoire* du programme 123.

Ainsi que l'a rappelé Mme George Pau-Langevin, lors de son audition devant votre commission, le projet de loi de finances pour 2015 s'inscrit dans l'objectif de redressement des comptes publics tout en marquant un effort particulier en faveur de la croissance et de l'emploi.

On peut relever quatre priorités en faveur des territoires ultra-marins.

- **le soutien à l'investissement public et à l'action des collectivités territoriales**, avec, d'une part, la pérennisation du programme de rattrapage des investissements structurant, avec 40 millions d'euros en AE en 2015 et 2016 et 50 millions d'euros prévus en 2017 et, d'autre part, la mise en œuvre d'une politique volontariste d'aménagement du territoire dans le cadre des contrats de plan et de développement, avec la signature, à enveloppe constante, de la nouvelle génération de plan 2015-2020 dans les DOM, le renouvellement, également à enveloppe constante, des contrats en Polynésie française en 2015, en Nouvelle-Calédonie en 2016 et Wallis-et-Futuna en 2017 et la poursuite des contrats actuels dans les autres collectivités d'outre-mer. Par ailleurs, le ministère des outre-mer continue de participer au financement des investissements des collectivités par la bonification d'intérêt des prêts

accordés par l'agence française de développement, ce qui permettra l'octroi de 530 millions d'euros de nouveaux crédits à l'investissement. Enfin, l'effort en faveur de la construction scolaire sera poursuivi en Guyane et à Mayotte pour répondre aux besoins liés à leur forte croissance démographique. De même, est pérennisée la participation du ministère des outre-mer aux investissements de construction antisismiques des collectivités des Antilles ;

- **l'appui au développement et au financement des entreprises ultramarines** *via* notamment une baisse du coût de travail à travers le pacte de responsabilité et une aide à la création d'emplois dans les très petites entreprises ;

- **la priorité affirmée pour la jeunesse et l'emploi**, avec, d'une part, un renforcement des moyens à disposition du SMA afin de pouvoir accueillir 6 000 stagiaires en 2017 et d'améliorer les taux d'insertion actuels et, d'autre part, le maintien de l'effort de formation professionnelle par une gestion plus efficiente, avec une enveloppe de 35,3 millions d'euros en faveur de la formation au bénéfice de LADOM ;

- **une priorité donnée au logement locatif très social**, avec un maintien des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) en termes de moyens de paiement pour favoriser la réalisation des opérations lancées.

Évolution des crédits de la mission *Outre-mer* depuis 2009

	LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013		LFI 2014		PLF 2015		Évolution 2009-2015 (en %)		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
En millions d'euros																	
Mission <i>outre-mer</i>	1 962	1 871	2 168	2 023	2 156	1 977	1 985	1 833	2190	2041	2148	2060	2095	2035	6,8	8,8	
Programme 138	1 192	1 192	1 312	1 303	1 351	1 331	1 313	1 338	1405	1395	1404	1388	1393	1380	16,9	15,8	
Programme 123	770	680	856	721	805	647	805	628	784	646	744	673	702	685	- 8,8	0,7	

Source : Ministère des outre-mer

Votre rapporteur pour avis se félicite que, dans un contexte de contraintes budgétaires et de volonté de redressement des comptes publics, la mission *outre-mer* ait fait l'objet d'une participation raisonnée, reflétant ainsi le souci du Gouvernement pour le développement économique et l'équité sociale de nos territoires ultramarins.

B. DES CRÉDITS MARGINAUX FACE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL EN FAVEUR DES OUTRE-MER

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer annexé au projet de loi de finances pour 2015, la politique transversale de l'État en faveur des outre-mer est portée par 85 programmes relevant de 26 missions, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes.

L'effort financier consacré aux territoires ultramarins s'élève, au total, à près de **14,2 milliards d'euros en AE et en CP pour le PLF 2015** (contre respectivement 14,2 milliards d'euros en AE/CP en LFI 2014 et 14,4 milliards d'euros en AE et 14,3 milliards d'euros en exécution global pour 2013). Cet effort est à remettre en regard des crédits de la mission *outre-mer* qui s'élèvent, comme mentionné précédemment, à 2,09 milliards d'euros en AE et 2,06 milliards d'euros en CP.

Si l'on y ajoute les **dépenses budgétaires et fiscales** (3,9 milliards d'euros en AE et CP), **l'effort de l'État en faveur des outre-mer s'élèvera, au titre du budget 2015, à 18,1 milliards d'euros en AE et en CP.**

Répartition des crédits du PLF pour 2015 entre chaque collectivité ultra-marine

Par territoire	Autorisations d'engagement (en euros)			Évolution	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Guadeloupe	2 378 418 019	2 310 498 639	2 343 729 563	- 2,9 %	1,4 %
Guyane	1 603 089 170	1 585 319 202	1 562 509 908	- 1,1 %	- 1,4 %
Martinique	2 183 795 753	2 128 158 436	2 141 438 622	- 2,5 %	0,6 %
Saint-Martin	54 977 668	53 428 082	53 098 740	- 2,8 %	- 0,6 %
Saint-Barthélemy	2 814 411	2 53 89	2 530 377	- 10 %	- 0,1 %
Total Antilles Guyane	6 223 095 021	6 079 936 249	6 03 307 210	- 2,3 %	0,4 %
La Réunion	4 552 883 295	4 445 008 316	4 417 713 069	- 2,4 %	- 0,6 %
Mayotte	788 918 418	770 201 868	798 297 495	- 2,4 %	3,6 %
Nouvelle-Calédonie	1 186 886 954	1 239 641 135	1 213 966 122	4,4 %	- 2,1 %
Polynésie Française	1 230 179 107	1 270 492 428	1 325 686 655	3,3 %	4,3 %
Wallis-et-Futuna	87 819 016	83 726 479	84 071 614	- 4,7 %	0,4 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	78 615 416	74 998 461	77 759 446	- 4,6 %	3,7 %
TAAF	23 584 458	24 190 188	22 508 058	2,6 %	- 7 %
Non réparti	193 965 350	211 597 536	204 959 200	9,1 %	- 3,1 %
Total	14 365 947 035	14 199 792 659	14 248 268 868	- 1,2 %	0,3 %

A l'instar de ses prédécesseurs, votre rapporteur pour avis souligne que les crédits de la mission *oultre-mer* ne représentent qu'une infime partie de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer sur lequel le ministère des outre-mer ne dispose d'aucune autorité. Cette situation est particulièrement regrettable alors que la création d'un ministère des outre-mer de plein exercice aurait pu être l'occasion de lui conférer, sinon l'autorité sur l'ensemble de ces crédits, au moins une vision d'ensemble sur l'ensemble des crédits en faveur des collectivités ultramarines.

Face à la persistance de cette situation, votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux à une association plus étroite du ministère des outre-mer à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques définies par les autres ministères dans les collectivités ultramarines.

II. L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION OUTRE-MER

Si la nécessité d'adapter les dispositions métropolitaines aux collectivités ultramarines est évidente, plusieurs dispositifs propres aux outre-mer permettent de mettre en œuvre ce besoin d'adaptation, non sans soulever des difficultés d'application.

A. IDENTITÉ ET SPÉCIALITÉ LÉGISLATIVES : UNE OPPOSITION DÉPASSÉE ?

Le **principe d'identité législative** permet une assimilation normative entre la métropole et les collectivités ultramarines concernées. Les lois et règlements s'appliquent de plein droit sur le territoire de ces collectivités, sous réserve des adaptations souhaitées par le législateur ou le pouvoir réglementaire.

A l'inverse, le **principe de spécialité législative** impose au législateur, comme au pouvoir réglementaire, de prévoir une mention expresse pour rendre applicable une disposition sur le territoire des collectivités concernées. Cette mention est nécessaire pour la création d'une disposition mais également chaque fois que cette disposition est modifiée ou abrogée¹. À défaut, la disposition en cause reste dans sa rédaction antérieure, ce qui peut aboutir à une « fossilisation » du droit. Le droit se fige et devient en décalage par rapport au droit applicable en métropole.

Notre ancien collègue René Garrec rappelait, lors de l'examen de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, que « le principe de la spécialité législative a une origine lointaine qui remonte à l'Ancien régime (lettres royales de 1744 et 1746, ordonnance du 18 mars 1766) et s'est maintenu par la suite (loi des 8-10 mars 1790, article 91 de la Constitution de l'an VIII, article 73 de la Charte de 1814,

¹ Conseil d'État, 9 février 1990, Élections municipales de Lifon, n° 107400.

article 64 de la charte de 1830, article 109 de la Constitution de 1848, article 27 de la Constitution de 1852, senatus-consulte du 3 mai 1854) »¹.

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les articles 74 et 77 de la Constitution permettent au législateur organique d'aménager ce principe pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. En effet, contrairement au principe d'identité législative qui est explicitement consacré au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, celui de spécialité législative n'est pas repris à l'article 74 de la Constitution, le législateur organique devant seulement prévoir pour les collectivités d'outre-mer « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* ».

Pour les **collectivités d'outre-mer de l'océan Atlantique**, le législateur organique a quasiment renversé le principe de spécialité législative en prévoyant que l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit sauf, pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, dans quelques domaines limitativement énumérés. Dans ce derniers cas, l'extension de la règle nécessite encore une mention expresse.

Pour les **collectivités d'outre-mer de l'océan Pacifique**, le principe de spécialité législative est davantage préservé mais connaît désormais deux exceptions :

- les dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit pour des domaines limitativement énumérés ;
- les dispositions législatives et réglementaires qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République, ce qui constitue la catégorie des « lois de souveraineté » dégagée par la jurisprudence constitutionnelle² ;

Dans les autres cas, l'extension de la règle nécessite une mention expresse.

Enfin, s'agissant des **territoires d'outre-mer**, le principe de spécialité législative s'applique aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF), contrairement à Clipperton, sous réserve de la double exception précédemment décrite.

Application des dispositions législatives et réglementaires	
Principe de spécialité législative	
Nouvelle-Calédonie	Article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999
Polynésie française	Article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
Wallis-et-Futuna	Article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961
Terres australes et antarctiques françaises	Article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955

¹ Rapport n° 27 (2002-2003) de M. René Garrec, au nom de la commission des lois, 23 octobre 2002.

² Pour un exemple récent : Conseil constitutionnel, 15 février 2007, n° 2007-547 DC.

Principe de quasi-identité législative	
Saint-Barthélemy	Article LO 6213-1 du code général des collectivités territoriales
Saint-Martin	Article LO 6313-1 du code général des collectivités territoriales
Principe d'identité législative	
Guadeloupe	Article 73 de la Constitution
Guyane	Article 73 de la Constitution
Martinique	Article 73 de la Constitution
Mayotte ¹	Article 73 de la Constitution
La Réunion	Article 73 de la Constitution
Saint-Pierre-et-Miquelon	Article LO 6413-1 du code général des collectivités territoriales
Clipperton	Article 9 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955

Le principe de spécialité législative a donc progressivement décliné :

- d'une part, il a été abandonné pour une large partie des outre-mer : les départements d'outre-mer dès 1946 puis - ce qui est plus notable - certaines collectivités d'outre-mer ;

- d'autre part, dans les collectivités où il s'applique, le législateur organique a prévu des dérogations en prévoyant que certaines dispositions s'y appliquent sans nécessiter de mention expresse.

Le principe de spécialité législative crée indéniablement une **complexité particulièrement forte dans le droit applicable localement**. Comme le relevaient nos collègues Sophie Joissains, Jean-Pierre Sueur et Catherine Tasca à la suite de leur déplacement en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna, les juridictions doivent parfois, avant tout examen au fond, se demander quelle est la rédaction applicable de la disposition en cause.

L'utilité de ce principe de spécialité n'est plus évidente. En effet, l'État n'est compétent, dans ces collectivités, que pour un nombre limité de matières qui sont pour l'essentiel régaliennes et pour lequel le besoin d'adaptation ne s'impose pas *a priori*. En outre, quel que soit le régime d'application des lois et règlements, les adaptations restent possibles.

Aussi, votre rapporteur suggère que l'aménagement voire le renversement du principe de spécialité puisse être envisagée.

¹ L'article 6113-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007, a instauré un principe d'identité législative sous réserve d'exceptions qui ont été définitivement abandonnées, à la suite de la loi n° 2010-1486 du 7 décembre 2010, au 31 mars 2011.

B. LE RECOURS CONSTANT ET MASSIF AUX ORDONNANCES : UNE FATALITÉ ?

1. Deux dispositifs complémentaires : les habilitations ponctuelles de l'article 38 et l'habilitation permanente de l'article 74-1

Le Gouvernement dispose, pour l'adaptation et l'extension des dispositions législatives outre-mer, de deux fondements constitutionnels : l'article 38 et l'article 74-1 de la Constitution.

Les deux procédures établissent des **règles identiques pour l'élaboration des ordonnances** : un avis des assemblées locales puis un examen devant le Conseil d'État avant un passage en conseil des ministres. L'ordonnance est alors publiée et entre en vigueur dès sa publication au *Journal officiel*.

En revanche, les **conditions de délégation du pouvoir législatif** diffèrent sensiblement.

Depuis 1958, l'article 38 permet au Gouvernement de solliciter une habilitation au Parlement pour adopter des dispositions législatives par voie d'ordonnance dans un délai fixé par le Parlement. Il est tenu de déposer un projet de loi de ratification de l'ordonnance dans un délai également imparti par le Parlement lors de l'habilitation. La ratification confère valeur législative à l'ordonnance qui n'a, lors de son édicton, qu'une valeur réglementaire. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la ratification du Parlement doit être expresse.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit une seconde possibilité offerte au Gouvernement. Plus réduite dans son champ, cette procédure peut être utilisée à tout moment par celui-ci pour les compétences qui relèvent de l'État. En effet, l'article 74-1 de la Constitution instaure une habilitation permanente du Gouvernement, excluant ainsi le recours à des habilitations parlementaires ponctuelles. En revanche, cette habilitation à légiférer par ordonnance porte sur un périmètre plus limité que celui de l'article 38.

D'une part, le Gouvernement peut uniquement « *étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée* ».

D'autre part, le Parlement peut interdire au Gouvernement le recours à cette procédure par une disposition expresse. Cette limite reste formelle puisqu'à ce jour, le législateur n'en a jamais fait usage.

Lors de l'examen de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'initiative de notre ancien collègue René Garrec, votre commission des lois avait introduit une dernière spécificité. Dès l'origine, il a été prévu que ces ordonnances devraient être ratifiées de manière expresse, ce qui fut étendu en

2008 pour les ordonnances de l'article 38. Toutefois, une différence persiste dans la mesure où l'absence de ratification d'une ordonnance adoptée dans le cadre de l'article 38 a seulement pour effet de lui conserver sa valeur réglementaire alors que, dans le cadre de l'article 74-1, l'absence de ratification entraîne, dix-huit mois après l'édition de l'ordonnance, sa caducité. L'ordonnance disparaît et cesse alors de produire des effets juridiques pour l'avenir, du seul fait de l'écoulement du délai.

L'introduction par le constituant de l'article 74-1 a ainsi consacré une **spécificité ultramarine**, prenant acte en quelque sorte du fréquent recours aux ordonnances pour l'application outre-mer de la législation. Notre ancien collègue René Garrec relevait à l'époque que « *ce dispositif tend à accélérer l'actualisation du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer par rapport à celui applicable en métropole en évitant l'étape de l'habilitation législative et toutes les procédures qui en sont le corollaire* »¹.

Cependant, le champ de l'habilitation ne couvre que les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, non les départements et régions d'outre-mer ou les territoires d'outre-mer restant comme les Terres australes et antarctiques françaises et l'îlot de Clipperton. La procédure de l'article 74-1 de la Constitution qui envisage les extensions et adaptations de législation semble ainsi conçue dans son principe comme la contrepartie du principe de spécialité législative qui peut s'appliquer dans ces collectivités.

Cette restriction du champ géographique explique, en partie, le maintien du recours à l'article 38 par le Gouvernement lorsque l'objet de l'habilitation couvre l'ensemble des collectivités situées outre-mer. Cependant, le Gouvernement persiste à solliciter des habilitations dans le cadre de l'article 38 pour des sujets pour lesquels il pourrait spontanément publier une ordonnance dans le cadre de l'article 74-1. La conséquence radicale découlant de l'absence de ratification, à savoir la caducité, pourrait expliquer cette réticence.

Le Gouvernement recourt donc indifféremment aux ordonnances de l'article 38 et de l'article 74-1, ce que le Conseil constitutionnel admet. Le Gouvernement utilise même la procédure de l'article 74-1 après avoir engagé la procédure de l'article 38. Votre rapporteur relève ainsi que l'article 28 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 a habilité le Gouvernement à étendre et adapter les dispositions de droit civil en Nouvelle-Calédonie, dans la perspective du transfert de cette compétence à la Nouvelle-Calédonie. Or le Gouvernement a publié, sur le fondement de l'article 74-1, l'ordonnance n° 2013-516 du 20 juin 2013 portant actualisation du droit civil applicable en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. L'habilitation sollicitée dans le cadre de l'article 38 est ainsi devenue sans objet.

Dans le cas précité, le Parlement a été confronté à une question inédite puisqu'il était invité à ratifier une ordonnance dans une matière - le droit

¹ Rapport n° 27 (2002-2003) de M. René Garrec, précité.

civil – qui était transférée à la Nouvelle-Calédonie quelques jours avant le dépôt du projet de loi de ratification sur le bureau de notre assemblée¹. Notre collègue Catherine Tasca, alors rapporteure de ce projet de loi, avait exposé, en séance publique, les termes du débat et la solution finalement retenue : « *Un doute pourrait [...] exister sur la compétence du Parlement pour ratifier des ordonnances dans un domaine dont il a justement perdu la compétence au fond. [...] La commission des lois a estimé que le transfert des compétences n'a pas porté atteinte au pouvoir de ratification qui appartient au seul Parlement national. La procédure prévue à l'article 74-1 de la Constitution, qui s'achève avec la ratification, postule que le processus soit mené à son terme.* »²

2. Un recours systématique aux ordonnances pour l'adaptation outre-mer

Un regard rétrospectif sur les projets de loi examinés au fond ou pour avis par votre commission des lois ces dernières années démontre un recours massif, devenu une habitude, aux ordonnances pour l'extension et l'adaptation de la législation outre-mer. Outre les préventions de principe qu'il suscite de la part de votre commission des lois, le recours aux ordonnances peut apparaître comme une **forme de relégation des outre-mer soumis à un traitement à part**. Notre collègue Alain Anziani, rapporteur pour avis de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, relevait, à propos de son article 96, que « *votre commission regrette, de manière générale, le recours excessivement fréquent aux ordonnances dès lors qu'il s'agit d'assurer l'application et l'adaptation de la législation outre-mer* »³.

Parmi les textes qui ont été examinés depuis 2009 par votre commission – au fond ou pour avis –, 18 lois prévoient 87 habilitations, au titre de l'article 38 de la Constitution, dont l'objet est soit de légiférer directement outre-mer (62 habilitations), soit d'adapter les dispositions d'une loi outre-mer (25 habilitations). 50 habilitations ont donné lieu à des ordonnances. 12 habilitations n'ont pas encore servi à la publication d'ordonnances mais le délai d'habilitation n'est pas encore expiré. Enfin, – plus inquiétant –, 25 habilitations n'ont pas conduit à la publication d'ordonnances alors que le terme est échu. Par ailleurs, 12 ordonnances n'ont pas encore été expressément ratifiées par le Parlement.

Depuis 2005, 28 ordonnances ont été adoptées en vertu de l'article 74-1 de la Constitution. À l'exception de deux, toutes ces ordonnances ont été ratifiées.

¹ Le droit civil relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie depuis le 1^{er} juillet 2013, tandis que le Gouvernement déposait le projet de loi sur le bureau du Sénat le 3 juillet.

² Intervention de Mme Catherine Tasca, discussion générale, compte rendu de la séance du 23 juillet 2013.

³ Avis n° 106 (2013-2014) de M. Alain Anziani, au nom de la commission des lois, 30 octobre 2013.

Le recours quasi-systématique aux ordonnances pourrait être évité si le ministère des outre-mer était **davantage associé en amont à la rédaction des projets de loi**, ce que la ministre a admis lors de son audition. Ce serait surtout un moyen pour le Parlement de se prononcer sur les adaptations qui sont prévues pour chaque projet de loi.

Le recours aux ordonnances de l'article 38, dont on pouvait penser qu'il se tarirait avec l'introduction de l'article 74-1, est d'autant plus regrettable qu'une habilitation accordée dans le cadre de l'article 38 peut conduire, en application de l'article 41 de la Constitution, à opposer une irrecevabilité à toute initiative parlementaire dans le domaine délégué.

Ce constat est particulièrement vrai pour Mayotte qui totalise, sur les 87 habilitations précédemment évoquées depuis 2007, 31 habilitations qui ont pour objet exclusif **l'adaptation du droit mahorais** à la suite de la départementalisation de Mayotte. Sur ces 31 habilitations, 10 n'ont pas conduit à la publication d'ordonnances dans le délai d'habilitation. Si elle n'est pas dénuée de justification, cette spécificité mahoraise parmi la spécificité ultramarine avait même conduit notre collègue Jean-Pierre Sueur, alors président de la commission des lois, à interpellier le ministre des outre-mer qui sollicitait du Sénat une extension d'habilitation pour savoir si le Gouvernement souhaitait « *dessaisir complètement le Parlement sur la question de Mayotte* ». Et notre collègue de poursuivre : « *voilà qu'entrent soudainement dans le champ des ordonnances les domaines de la santé, de l'énergie, du climat, de la qualité de l'air, de la sécurité des véhicules, des transports, etc. Par conséquent, nous nous demandons si, dans votre esprit, il s'agit de faire de Mayotte la terre de l'ordonnance...* ».

C. UN BESOIN D'ADAPTATION DES DISPOSITIONS MÉTROPOLITAINES AUX OUTRE-MER

1. Une application différenciée justifiée par les spécificités des territoires ultramarins

La diversité des statuts et des principes qui régissent l'application des lois et règlements dans les différentes collectivités territoriales ultramarines rend l'exercice délicat. Comme le soulignait à juste titre la ministre des outre-mer lors de son audition devant votre commission des lois, « *cette diversité est toutefois un progrès puisqu'elle permet de tenir compte de la spécificité du territoire* », l'application des règles métropolitaines faisant ainsi l'objet d'adaptations ou de compléments pour assurer leur adéquation avec la réalité locale.

L'existence de **dispositions législatives particulières** à une partie du territoire n'est d'ailleurs pas une exception ultramarine. Elle existe également en métropole, à commencer par les départements d'Alsace-Moselle ou, plus récemment, par la Corse. L'éloignement de nos collectivités ultramarines, leur

histoire particulière sans oublier leur organisation sociale spécifique justifient les particularismes législatifs des outre-mer. Toutefois, les règles diffèrent et les conditions mêmes dans lesquelles le droit métropolitain s’y applique varient d’une collectivité à l’autre.

Cette diversité est donc autant un **gage de subsidiarité** que d’efficacité, le droit prenant en compte le fait. Elle tempère le principe d’indivisibilité de la République mais pour mieux intégrer à la Nation des populations qui vivent dans un environnement objectivement différent de celui de la métropole.

L’exemple le plus emblématique est celui de nos compatriotes de la collectivité de Saint-Martin qui partage le territoire de leur île avec les habitants de Saint-Marten, « pays » au sein du Royaume des Pays-Bas, sans qu’une frontière terrestre ne puisse être dressée comme l’exige le traité de Concordia de 1648. Il en résulte des différences de part et d’autre de la limite territoriale dont nos collègues députés René Dosière et Daniel Gibbes ont parfaitement fait état dans le rapport d’information qu’ils ont présenté devant la commission des lois de l’Assemblée nationale le 16 juillet 2014. Dans ce cas, les entreprises connaissent une distorsion normative auxquelles les facultés d’adaptation normative doivent répondre.

Cette souplesse existe au demeurant au sein de l’Union européenne pour les collectivités qui sont soumises au droit que ses institutions édictent¹. L’article 349 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne prévoit explicitement, pour les outre-mer, que « *le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l’application des traités à ces régions, y compris les politiques communes* » afin de tenir compte « *de la situation économique et sociale structurelle [...] 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* ».

2. Des difficultés liées à la multiplicité des procédures

Ce **pluralisme normatif** n’est cependant pas sans soulever des questions au regard de ses conséquences sur l’intelligibilité et l’accessibilité de la loi, objectif à valeur constitutionnelle consacré par le Conseil constitutionnel². Il oblige le citoyen et le praticien à maîtriser les règles de répartition des compétences entre l’État et les collectivités situées outre-mer ainsi que les règles d’entrée en vigueur des dispositions législatives et

¹ Ne sont pas soumis au droit de l’Union européenne et forment ainsi des pays et territoires d’outre-mer (PTOM) Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, la Nouvelle-Calédonie, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et les terres australes et antarctiques françaises.

² Conseil constitutionnel, 12 janvier 2002, n° 2001-455 DC.

règlementaires selon que le principe d'identité ou celui de spécialité s'applique.

A ce maquis législatif, s'ajoute un phénomène propre aux outre-mer : le **recours massif, pour ne pas dire systématique, aux ordonnances**, soit sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, soit sur celui de l'article 74-1 de la Constitution. Les réserves que votre commission des lois formule traditionnellement à la technique des ordonnances sont connues mais elles prennent un relief particulier lorsque le recours est d'une telle ampleur.

Enfin, cette question n'est pas sans **incidence budgétaire**. Adapter les règles de droit commun, suivre l'exercice des compétences locales et veiller à la préservation des compétences de l'État, assurer la bonne application des lois et règlements, pouvoir indiquer l'état du droit applicable à un moment donné dans telle collectivité nécessitent des moyens humains en administration centrale. Comme le rappelle l'article 10 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, « *la direction générale des outre-mer exerce [...] l'expertise et le traitement des affaires juridiques, contentieuses et institutionnelles outre-mer* ». Or, elle a été soumise, lors de la révision générale, à une réorganisation à partir de 2007.

D. LES COMPÉTENCES NORMATIVES DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES : UN PARTAGE D'APPARENCE CLAIRE

À l'exception des communes, les collectivités territoriales situées outre-mer bénéficient de compétences étendues par rapport à leurs homologues métropolitaines. C'est particulièrement le cas des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution – la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna – et de la Nouvelle-Calédonie dont les compétences sont déterminées par la loi organique.

1. Une limite à la compétence de l'État pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie

a) La protection particulière des compétences des collectivités territoriales et de la Nouvelle-Calédonie

L'article 3 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 élève au niveau organique le statut des territoires d'outre-mer. Consacrant cette règle, le constituant l'applique, par la révision du 28 mars 2003, à la catégorie qu'il crée des collectivités d'outre-mer qui prend, pour l'essentiel, la suite de celle des territoires d'outre-mer. L'article 74 de la Constitution dispose ainsi que « *ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe [...] les compétences de cette collectivité* ». L'article 77 de la

Constitution comporte la même règle pour la Nouvelle-Calédonie et ses provinces.

Le **partage de compétences fixé par la loi organique** peut se révéler délicat dans son application. Les débats parlementaires témoignent des hésitations dont le législateur peut être légitimement saisi lorsqu'il doit mettre en œuvre la répartition décidée au niveau organique.

Le cas emblématique est celui de l'extension du pacte civil de solidarité (PACS) en Polynésie française. Lors de l'examen de la loi n° 2013-1029 loi du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relative aux outre-mer, notre collègue Catherine Tasca soulevait cette question à l'occasion de la ratification d'une ordonnance relative au droit civil en Polynésie française : « *L'instauration du PACS relève-t-elle de la compétence de l'État, au titre de l'état des personnes, ou de la Polynésie française, au titre du droit des obligations ? Si l'État est compétent, pourquoi les dispositions en cause n'ont-elles pas été étendues à ce territoire ? Si la Polynésie française est compétente, l'État sollicitera-t-il prochainement l'adoption d'une réglementation locale par l'assemblée de la Polynésie française ? Il paraît en effet assez incongru que le PACS ne puisse pas être mis en œuvre sur le seul territoire de la Polynésie française.* » Le ministre des outre-mer répondait alors que le PACS, constituant « *aux termes de l'article 515-1 du code civil, un contrat conclu par deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe* » [...] relève de la seule compétence de la Polynésie française ». Dans un avis¹ sollicité par le Gouvernement, le Conseil d'État concluait en faveur de la solution avancée par le Gouvernement, mettant ainsi un terme à la controverse entre la Polynésie française et l'État, sans que les autorités polynésiennes n'engagent pour autant l'édiction d'un PACS polynésien.

Cette difficulté existe également lorsque le législateur intervient en bordure de sa compétence et que des dispositions nationales appellent des suites dans un secteur connexe qui relève de la compétence locale de la collectivité ultramarine.

Lors de l'examen de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, notre ancien collègue Jean-Pierre Michel, alors rapporteur, relevait à propos de l'article 22 assurant son application outre-mer, que « *visant le mariage et la filiation, [le principe de l'égalité de traitement entre les époux ou les parents de même sexe et ceux de sexe différents] relève donc de la compétence de l'État et est applicable, du fait de la mention portée au présent article, dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie* ». Les collectivités concernées devront en tirer les conséquences sur le plan de l'accès aux prestations sociales et familiales puisque le législateur interdit, dans son domaine de compétence - le droit civil -, une différence de traitement. Cette différence ne peut donc servir de

¹ Conseil d'État, avis, 29 avril 2014, n° 388614

fondement objectif à une différenciation pour ce motif dans les normes locales.

b) Les conséquences d'un empiètement de compétence de la part de l'État

La méconnaissance de la compétence d'une collectivité d'outre-mer ou d'une institution calédonienne peut être sanctionnée par le juge constitutionnel lorsqu'il est appelé à connaître de la conformité à la Constitution d'une disposition législative. Le Conseil constitutionnel censure même d'office un tel **empiètement de compétence** : il a, par exemple, censuré d'initiative une partie du III de l'article 99 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire au motif qu'en autorisant l'État à conclure une convention avec le Territoire des îles Wallis et Futuna pour la prise en charge de la santé des personnes détenues, le législateur avait méconnu la répartition de compétences entre le Territoire et l'État¹.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit, au sein de l'article 74 de la Constitution, la possibilité pour le législateur organique d'instituer, en faveur des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie locale, une procédure permettant au Conseil constitutionnel de constater qu'une disposition législative est intervenue dans le domaine de compétence de la collectivité. Ensuite, la collectivité peut, si elle le souhaite, modifier ou abroger cette disposition qui a été en quelque sorte « déclassée » par le Conseil constitutionnel. Cette procédure a été ouverte à la Polynésie française dès 2004² puis en 2007, à Saint-Barthélemy³ et Saint-Martin⁴.

Cette procédure permet à une de ces trois collectivités d'outre-mer de faire reconnaître sa compétence pour une disposition législative qui n'a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité. À défaut d'intervention du Conseil constitutionnel, sa forme législative l'empêcherait de la modifier d'autorité⁵.

Pendant près une décennie, cette procédure n'a été sollicitée qu'une seule fois, aboutissant à une décision de rejet du Conseil constitutionnel en 2007⁶.

En 2014, la Polynésie française a décidé de saisir le Conseil constitutionnel de sept requêtes conduisant ce dernier à rendre six décisions. Cinq d'entre elles ont constaté, en tout ou partie, que l'État avait excédé sa compétence. Les modifications « déclassées » résultaient, dans quatre cas, de dispositions adoptées par ordonnance.

¹ Conseil constitutionnel, 19 novembre 2009, n° 2009-593 DC.

² Article 12 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

³ Article L.O. 6213-5 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L.O. 6313-5 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Conseil d'État, avis, 5 octobre 1999, n° 363633.

⁶ Conseil constitutionnel, 3 mai 2007, n° 2007-1 LOM.

La réactivation de cette procédure, y compris pour des dispositions récemment adoptées par le Parlement ou le Gouvernement, appelle une **vigilance accrue du législateur** dans l'extension des dispositions qu'il adopte dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

2. Une possibilité de délégation de la part de l'État

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 73 de la Constitution ouvre aux départements et régions d'outre-mer, à l'exception de La Réunion, **deux formes d'habilitation**. D'une part, ces collectivités peuvent être habilitées à adapter les lois et règlements sur leur territoire et dans leurs domaines de compétences. D'autre part, elles peuvent être habilitées à fixer dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi ou du règlement les règles applicables sur leur territoire. Cette habilitation est accordée, selon le cas, par la loi ou le règlement. En revanche, ces habilitations ne peuvent, en vertu de l'article 73 de la Constitution, porter sur « *la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* », cette liste pouvant être précisée et complétée par une loi organique.

La procédure a été fixée par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Pour en faciliter l'exercice, la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution a assoupli les conditions de recours à cette procédure. Le législateur organique a rappelé, à cette occasion, l'impossibilité pour le Gouvernement de contrôler l'opportunité des demandes d'habilitations dans le domaine législatif, ce rôle incombant au législateur. En outre, la durée d'habilitation, prévue initialement pour deux ans, a été prolongée jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée locale qui sollicite l'habilitation et sa prorogation rendue possible.

L'article 73 de la Constitution permet donc de disposer d'une forme de pouvoir législatif délégué sans pour autant que le Parlement soit parallèlement dessaisi de la compétence déléguée. La collectivité territoriale doit formuler une demande à l'État qui peut accorder ou non cette habilitation qui ne vaut que pour la durée du mandat en cours. L'assemblée délibérante peut alors adapter les règles de droit commun par délibération. Ces délibérations obéissent à un **régime particulier** : elles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité absolue des élus, elles sont publiées au *Journal officiel* et peuvent être déférées au Conseil d'État.

Les demandes d'habilitation se sont multipliées, particulièrement de la part des collectivités guadeloupéennes et martiniquaises. Aucun bilan n'a cependant été dressé sur l'usage de ces habilitations, ce qui aurait pourtant

l'avantage d'éclairer le Parlement lorsqu'il est saisi d'une nouvelle demande d'habilitation.

3. L'imbrication des compétences : le cas des sanctions pénales attachées à des actes locaux

La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent assortir la violation de règles qu'elles édictent de **sanctions pénales**. À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, les assemblées locales peuvent même prévoir des peines d'emprisonnement mais sous réserve de deux conditions : elles ne peuvent excéder le niveau maximal des peines d'emprisonnement fixé par le législateur national pour une infraction de même nature et doivent respecter la classification des infractions.

En outre, en Polynésie française¹ et en Nouvelle-Calédonie², contrairement aux amendes édictées, les peines d'emprisonnement n'entrent pas en vigueur tant qu'elles n'ont pas été homologuées par le législateur.

Pour Saint-Barthélemy³ et Saint-Martin⁴, les sanctions pénales dans leur ensemble doivent être approuvées par décret pour entrer en vigueur. S'il s'agit d'une peine d'emprisonnement, le décret d'approbation doit alors être ratifié par le législateur pour permettre son entrée en vigueur.

Saisi d'une demande d'homologation ou de ratification, le législateur doit **contrôler le respect des dispositions organiques** qui encadrent l'édition de ces sanctions ainsi que **le respect des principes constitutionnels** applicables en matière pénale. Il dispose, en outre, du pouvoir d'**apprécier l'opportunité** de cette sanction pénale. En revanche, n'est ouverte au Parlement que la possibilité d'accepter ou de refuser l'homologation ou la ratification. La loi ne peut donc pas modifier la délibération ou la loi du pays.

Tout en préservant la compétence en matière pénale de l'État qui s'assure ainsi de l'égalité des citoyens et garantit la liberté individuelle, cette procédure permet aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie d'assurer l'effectivité des règles qu'elles édictent en proposant ou prévoyant la sanction pénale qui sanctionne leur violation.

C'est pourquoi le **retard pris dans l'homologation et la ratification** est préjudiciable à ces collectivités.

Lors de l'examen de l'article 29 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012, votre rapporteur soulignait déjà cette difficulté et se faisait l'écho des propos similaires de notre ancien collègue Bernard Laurent en 1991. Le

¹ Article 21 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

² Article 87 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

³ Article L.O. 6351-3 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales.

rythme des homologations s'est récemment accru puisqu'en 2010 et 2011, autant d'homologations ont été prononcées qu'entre 1976 et 1991. Il existe cependant encore des délais de plusieurs années entre l'édition de la peine et son homologation.

Une difficulté similaire existe en matière de ratification. Le 26 septembre 2012, en séance publique, notre collègue Michel Magras relevait ainsi, à propos de Saint-Barthélemy, qu'avait été adopté un « *code de l'environnement en 2009, mais, depuis lors, les délais ne sont pas respectés et l'on nous demande régulièrement de délibérer de nouveau. À l'instant où je vous parle, nous disposons donc d'un code de l'environnement pour lequel il n'existe aucune sanction applicable.* ». Cette situation n'a pu être résolue que par l'ordonnance n° 2014-470 du 7 mai 2014 portant dispositions pénales et de procédure pénale pour l'application du code de l'environnement de Saint-Barthélemy. En effet, initialement, le décret n° 2013-878 du 30 septembre 2013 approuvait un projet d'acte du conseil territorial de Saint-Barthélemy qui avait été annulé au jour de l'approbation, faisant obstacle à la ratification du décret. C'est pourquoi le Gouvernement, à la demande de notre collègue Catherine Tasca, alors rapporteur, avait accepté de procéder par ordonnance après que le Parlement l'a habilité à cet effet.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission *outré-mer* dans le projet de loi de finances pour 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 19 NOVEMBRE 2014)

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Il me revient, pour la première fois, de vous présenter l’avis budgétaire sur les crédits de la mission « outre-mer », succédant ainsi à notre collègue Félix Desplan, à qui je tiens à rendre hommage, et à notre ancien collègue Christian Cointat qui a mené cet exercice pendant une décennie au nom de notre commission. C’est l’occasion pour moi, comme la ministre des outre-mer lors de son audition, de saluer son engagement pour les outre-mer, nourri d’une passion et d’une expérience précieuses pour le Sénat.

Sans revenir sur les éléments budgétaires que la ministre des outre-mer a présentés en commission mercredi dernier et qui seront approfondis lors de la discussion en séance publique, j’insisterai sur deux points.

D’une part, la mission « outre-mer » ne regroupe pas l’ensemble des crédits de l’État qui sont affectés en faveur des populations ultramarines puisque ces crédits sont ventilés au sein des autres missions budgétaires : le « document de politique transversale » permet d’avoir une vision consolidée ;

D’autre part, conformément à l’orientation du Président de la République, la mission « outre-mer » connaît une hausse de ses crédits : à périmètre constant, l’augmentation est de 2,7 % pour 2015 et 8,3 % pour le budget triennal. L’équilibre retenu est simple : faire participer à l’effort financier les collectivités ultramarines en prenant en compte leur situation actuelle pour calculer leur part de l’effort. Cette différence est justifiée par la situation socio-économique difficile dans laquelle se trouvent les territoires ultramarins.

Ces éléments me conduiront à vous proposer un avis favorable à l’adoption de ces crédits.

Au-delà de ce cadrage budgétaire, compte-tenu des délais contraints, j’ai souhaité m’intéresser à un sujet particulier : les difficultés d’application de la législation outre-mer. Sujet récurrent pour notre commission, cette question a d’ailleurs été évoquée par notre collègue Alain Richard lors de la réunion du Bureau de notre commission.

Ce sujet n’est pas sans incidence budgétaire. En effet, le droit ultramarin – le statut de ces collectivités mais aussi les règles de fond qui s’y appliquent – est foisonnant. Il correspond à du « sur-mesure » pour reprendre l’expression de la ministre des outre-mer. On peut *a priori* se féliciter que dans une logique de subsidiarité le droit soit adapté au fait.

Cependant, manier des règles différentes d’une collectivité à l’autre, jongler avec les régimes d’entrée en vigueur des lois et règlements variant

d'une collectivité à l'autre, suppose d'avoir une expertise interne suffisante. Or les effectifs du ministère des outre-mer à la suite de la réforme de 2007 à 2009 de son administration centrale ont drastiquement diminué. De même, les collectivités territoriales disposent-elles des moyens pour exercer leur compétence normative ?

Je vous propose de parcourir les quelques particularités ultramarines en matière d'application de la loi, sans épuiser la réflexion que notre commission pourrait poursuivre.

Tout d'abord, les collectivités situées outre-mer ont davantage de compétences que leurs homologues métropolitaines, ce qui est particulièrement vrai pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie dont le statut et les compétences sont fixées par une loi organique.

Si le législateur empiète sur cette compétence, le Conseil constitutionnel le censure, au besoin d'office. Cependant, les lois relatives à l'outre-mer font rarement l'objet d'une saisine du Conseil et échappe donc à son contrôle. C'est pourquoi en 2003 le constituant a prévu une procédure inédite : la demande de « déclassé » au Conseil constitutionnel des dispositions législatives qui seraient intervenues dans le domaine de compétence d'une collectivité d'outre-mer. Cette procédure s'applique pour la Polynésie française, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Longtemps, elle fut une « belle endormie » : on comptait une seule décision – en 2007 – qui plus est de rejet. En 2014, la Polynésie française a décidé de saisir le Conseil constitutionnel de 7 requêtes. 5 décisions ont été rendues et 4 d'entre elles ont constaté, en tout ou partie, que l'État avait excédé sa compétence. C'est ainsi que le Conseil a admis la compétence de la Polynésie française pour fixer elle-même les règles en matière d'accès et de motivation des actes administratifs. Il nous faudra, en tant que législateur, en tirer toutes les conséquences.

Je souligne que dans les quatre cas où le Conseil a « déclassé » des dispositions législatives, trois étaient issues, dans leur dernière rédaction, d'ordonnances, ce qui démontre que le recours aux ordonnances, même pour des sujets prétendument techniques, n'est pas un gage absolu d'infaillibilité.

J'en viens à une seconde particularité qui concerne, cette fois, les régions d'outre-mer. L'article 73 de la Constitution leur permet de disposer d'un pouvoir législatif délégué. L'assemblée délibérante, dans le cadre de l'habilitation consentie par le Parlement, peut être habilitée à adapter sur leur territoire les lois et règlements dans les matières où s'exercent leurs compétences. Elle doit formuler une demande à l'État qui peut accorder ou non une habilitation qui ne vaut que pour la durée du mandat en cours. L'assemblée délibérante peut alors adapter les règles de droit commun par délibération. Ces délibérations obéissent à un régime particulier : elles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité absolue des élus, elles sont publiées au *Journal officiel* et peuvent être déférées au Conseil d'État.

Ce mécanisme a été sollicité depuis 2007 à plusieurs reprises, le législateur y ayant donné suite dans au moins six cas, à chaque fois, en faveur de la Martinique et de la Guadeloupe qui semblent demanderesses de ce mécanisme.

Aucun bilan n'a été dressé de l'usage que ces collectivités ont fait de ces habilitations : ont-elles été complètement utilisées ? Des délibérations ont-elles déjà été déférées au juge ? Comment faire pour que le droit applicable localement reste lisible ? Nous n'avons pas de retour réel, ce qui pourrait pourtant nous éclairer lorsque ces collectivités territoriales saisissent le Parlement de nouvelles demandes d'habilitation.

Sur la lisibilité du droit en particulier, il faudrait sans doute mieux préciser la coordination de l'intervention du législateur et de l'assemblée délibérante. Actuellement, de manière concrète, il y a la loi ou le code national et, à côté, une délibération qui vient y déroger. Il n'est pas sûr que cette manière de « légiférer » assure un droit facilement lisible et accessible.

Après avoir évoqué les pouvoirs normatifs des collectivités territoriales, je voudrais présenter les difficultés d'application du droit édicté par l'État dans ces collectivités.

Se pose la question délicate du principe de spécialité législative auquel nous sommes confrontés avec l'article final de la plupart des lois qui prévoit, comme une ritournelle, que les articles sont applicables « *en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna* ».

Cette précision est nécessaire puisque la loi n'y est applicable que sur mention expresse. Le législateur doit donc prévoir d'étendre l'application d'un article lorsqu'il le crée mais aussi chaque fois qu'il le modifie. À défaut, on peut aboutir à une « fossilisation » du droit : le droit se fige et devient en décalage par rapport au droit applicable en métropole.

Je ne présenterai pas l'historique du principe de spécialité législative qui remonte, au moins, aux lettres royales de 1744 et 1746. Il était à l'origine une manière de s'assurer que le droit applicable outre-mer était adapté ou devait l'être avant d'y être étendu. Il a progressivement décliné.

D'une part, il a été abandonné pour une large partie des outre-mer : les départements d'outre-mer puis - ce qui est plus notable - certaines collectivités d'outre-mer sont régies par le principe d'identité législative.

D'autre part, dans les collectivités où il s'applique réellement - Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et Terres australes et antarctiques françaises -, le législateur organique a prévu des dérogations en permettant que certaines dispositions s'y appliquaient sans nécessiter de mention expresse.

Enfin, le juge constitutionnel lui-même a forgé la notion de « loi de souveraineté » qui implique que les lois appartenant à cette catégorie sont directement applicables.

La question se pose : faut-il maintenir le principe de spécialité ? En effet, il crée une complexité particulièrement forte dans le droit applicable localement. Nos collègues qui se sont rendus en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna ont été alertés par les magistrats de cette difficulté. Les juridictions doivent parfois, avant tout examen au fond, se demander quelle est la rédaction applicable de la disposition en cause.

L'utilité de ce principe de spécialité n'est plus évidente. En effet, l'État n'est compétent dans ces collectivités que pour des matières essentiellement régaliennes : le besoin d'adaptation ne s'impose pas *a priori* dans ces matières. En outre, même dans le cadre du principe d'identité législative, les adaptations restent possibles. Dès lors, on pourrait sérieusement s'interroger sur la possibilité de renverser le principe de spécialité et de prévoir l'application directe de la loi, sauf dans certaines matières qui appellent par principe des adaptations.

Je conclurai mon propos avec le recours massif aux ordonnances pour l'application et l'adaptation de la loi outre-mer. Il est quasiment devenu traditionnel qu'une habilitation accompagne chaque projet de loi pour prévoir le « volet outre-mer » de la loi. Le constituant lui-même a, d'une certaine manière, reconnu cet état de fait avec l'article 74-1 de la Constitution qui habilite de manière permanente le Gouvernement à étendre et adapter, par ordonnance, le droit dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Je rappelle que c'est à l'initiative de notre commission qu'en 2003, il a été prévu que ces ordonnances devraient être ratifiées de manière expresse, ce qui fut fait seulement en 2008 pour les ordonnances de l'article 38.

Le Gouvernement utilise indistinctement l'article 38 et l'article 74-1 pour adopter des ordonnances spécifiques aux outre-mer ou comportant une adaptation outre-mer.

Depuis 2009, sur le fondement de l'article 38 – et pour ne retenir que les projets de lois que notre commission a examinés au fond ou pour avis –, 87 habilitations ont été accordées au Gouvernement. 25 n'ont pas été utilisées avant leur terme, ce qui pose tout de même question sur l'inertie de l'action gouvernementale. Sur les 50 habilitations qui ont donné lieu à ordonnances, 12 d'entre-elles sont en attente de ratification.

Je préciserai que 31 habilitations accordées depuis 2009 ont eu pour objet exclusif Mayotte, notamment du fait de sa départementalisation, ce qui représente plus d'un tiers des habilitations concernées sur la période examinée.

Depuis 2007, sur le fondement de l'article 74-1, les 20 ordonnances – à l'exception d'une – ont été ratifiées car c'est une condition pour les faire échapper à la caducité.

Ce recours aux ordonnances donne parfois un sentiment de relégation des outre-mer qui font l'objet d'un traitement à part. Pourtant, le recours quasi-systématique aux ordonnances pourrait être évité si le ministère des

outre-mer était davantage associé en amont à la rédaction des projets de loi, ce que la ministre a admis lors de son audition. Ce serait surtout un moyen pour le Parlement de se prononcer sur les adaptations qui sont prévues pour chaque projet de loi. Je crois que le Gouvernement devrait se tenir à cette discipline dans le dépôt de ses projets de loi.

M. Philippe Bas, président. – Puisque nous sommes à la commission des lois, il est utile que l'on soulève des questions juridiques lors de l'examen des avis budgétaires. Notre rapporteur l'a fait sur un certain nombre de procédures qui apparaissent davantage formalistes que substantielles et qui, pour certaines, finissent par devenir des procédures parasites.

M. Jean-Pierre Sueur. – D'abord, il faut saluer l'effort de notre rapporteur d'aborder ces questions. Il est très utile que nous puissions ratifier effectivement et que nous soyons associés en amont à l'élaboration de ces ordonnances qui sont fréquentes pour les outre-mer.

Ensuite, il faut souligner que le budget des outre-mer est en hausse, ce qui est remarquable compte tenu du contexte.

Enfin, qu'en est-il de l'immigration très importante à Mayotte en provenance des Comores ? La situation a-t-elle évolué ? Cette question ne se résoudra pas seule.

M. Alain Richard. – Notre rapporteur a souligné, de manière argumentée la dysfonctionnalité de notre système. Le principe de spécialité législative trouve ses sources dans l'histoire de la colonisation française, et plus spécifiquement dans l'histoire de la République colonisatrice qui a voulu, en permanence, adapter les principes républicains à des réalités sociales et des modes de pensée radicalement opposés. Si l'on retrace l'histoire institutionnelle de la colonisation française, ce que l'on ne fait pas suffisamment, on constate que le législateur républicain a fait le choix, par exemple en 1905, de ne pas appliquer partout dans l'empire colonial le principe de séparation de l'Église et de l'État. On a appliqué le protectorat pour protéger des institutions non républicaines, à la fois une royauté et une théocratie au Maroc, par exemple. Nous avons une responsabilité d'État qui fait que l'on ne peut pas balayer cela d'un geste de la main. Nous avons des intérêts nationaux et une volonté de la population de ces territoires d'être dans un ensemble français. Nous rencontrons trois obstacles.

D'abord, nous demandons à ces territoires de construire un système de droit complet à partir de rien. Cela pose un problème de disproportion écrasante des moyens entre l'État central et ces collectivités. Qui, dans les administrations locales de territoires aussi petits, peut participer à la construction d'un système aussi abouti ? Comment demander à ces territoires de construire aussi rapidement un système de droit que nous avons mis deux cents ans à construire.

Ensuite, se posent des problèmes conceptuels. Ces systèmes de représentation de la société sont radicalement opposés au système français

traditionnel. En même temps, il me semble que la piste de la révision constitutionnelle n'est pas à ouvrir. En revanche, il faudrait appliquer le principe de spécialité avec moins de dommages. Je me demande s'il ne faut pas chercher du côté des modalités de décision des assemblées délibérantes de ces collectivités. J'avance une piste. Si, dans un délai donné, l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée sur un texte législatif national qui vient d'être adopté, alors seulement le législateur national se substituerait à elle. On demanderait en fait à la collectivité éventuellement de renoncer à adapter plutôt que de demander au législateur national de tout régler.

Enfin, les territoires de la collectivité concernée ne parviennent pas à construire le droit qui serait nécessaire. Quand le droit n'est plus repérable, c'est la voie de fait, donc la raison du plus fort, qui l'emporte. Si on laisse ce « droit à trous » se développer, on créera de la conflictualité.

M. Félix Desplan. – Notre rapporteur a parfaitement compris sous quel angle orienter sa mission, en tant que bon juriste. Il a souligné certaines incohérences législatives. Il a également souligné l'augmentation des crédits alloués aux outre-mer, c'est le cas depuis deux ou trois ans, ce sera également le cas dans les deux ou trois années à venir. Cela ne doit pas masquer qu'il existe une légère diminution, si l'on tient compte de la répartition territoriale, des crédits affectés aux départements d'outre-mer. Il ne faudrait pas que cette diminution des crédits gêne la continuité territoriale, en particulier en raison de l'impact sur les politiques publiques à destination des jeunes et des étudiants. D'ici à 2017, on attend jusqu'à 6 000 stagiaires du service militaire adapté. Beaucoup d'entre eux, selon la spécialité choisie, viennent en métropole se former. Il ne faudrait pas que la diminution de ces crédits contrarie ce plan de formation pour les jeunes.

Il faut aussi aborder la situation carcérale. J'ai visité en 2013 le centre pénitentiaire de Baie-Mahault, qui est une prison relativement récente par rapport à d'autres mais victime de la surpopulation : il faut mettre deux à trois matelas supplémentaires par cellule pour y faire face. J'ai également visité la maison d'arrêt de Basse-Terre, qu'un ministre avait qualifié il y a quelques années de « honte de la République ». Aucune amélioration n'a été apportée et ce n'est pas possible au regard de sa situation initiale. Je sais que les prisons de Guadeloupe n'ont pas été retenues parmi les établissements concernés par les trois premières années du plan d'amélioration et de construction de prisons. Souhaitons qu'elles le soient par la suite, car cette situation est inhumaine.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Sur la politique carcérale outre-mer, je partage votre analyse, Monsieur Desplan. Rien de nouveau n'est intervenu depuis ce rapport. Un groupe de travail a été mis en place au ministère de la Justice sur les prisons outre-mer. Ces travaux seront, je l'espère, suivis d'effets.

S'agissant de la spécialité législative, la question est posée. Faut-il maintenir ou aménager ce principe ? Il y a en tout cas unanimité sur la nécessité d'améliorer son application.

Enfin, sur l'immigration clandestine à Mayotte, rien ne semble avoir évolué. J'insiste sur le fait que ce n'est pas un problème qui concerne seulement Mayotte, car Mayotte est en fait une porte d'entrée ponctuelle vers le reste de la France.

Parmi les menaces à l'humanité, il y a le virus Ébola et la radicalisation religieuse. Si on ne contrôle pas davantage les entrées sur le territoire, cela posera des problèmes. Le virus Ébola pourrait entrer par ce territoire. Nous avons recensé des immigrés clandestins venant du Bhoutan, *via* l'Afrique puis Mayotte ! C'est une menace réelle et non virtuelle.

Pour ce qui concerne la radicalisation religieuse, en particulier musulmane, il faut souligner que c'est récent et intense à Mayotte où 95 % de la population est musulmane. Il existe une longue tradition musulmane, pour des raisons historiques. Des signes de radicalisation apparaissent pour la première fois. La problématique de l'immigration concerne donc tout le territoire français.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-Mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

COMPTE RENDU DE L'AUDITION
DE MME GEORGE PAU-LANGEVIN,
MINISTRE DES OUTRE MER

(MERCREDI 12 NOVEMBRE 2014)

M. Philippe Bas, président. – Il est de tradition à la commission des lois d'entendre les ministres dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015. Nous venons de recevoir Mme Marylise Lebranchu pour la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et nous souhaitons vous écouter pour le budget de la mission « Outre-mer ».

Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer. – La présentation du projet de budget des outre-mer est un moment important dans un contexte de fortes tensions sur le budget de la Nation. Dans ce contexte difficile, le Gouvernement a voulu s'attacher à apporter des réponses précises aux attentes de nos concitoyens d'outre-mer. J'ai voulu que chacun de nos départements et de nos collectivités puisse trouver dans les crédits de la mission outre-mer les moyens budgétaires et financiers adaptés à ses problématiques spécifiques.

En 2015, en structure constante, le montant total des crédits de la mission s'élèvera à 2,064 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression globale de 0,3 % par rapport à 2014. Sur l'ensemble du budget triennal, cette progression des crédits de paiement atteindra 5,5 %, hors les dépenses de personnel. Si on fait abstraction de la mesure de périmètre qui touche les exonérations de charges sociales, la progression est encore beaucoup plus marquée, atteignant 2,7 % en évolution annuelle et 8,3 % sur trois ans.

Le budget des outre-mer pour 2015 fait en premier lieu ressortir la priorité qui est faite à l'emploi. Avec plus de 1,12 milliard d'euros, le poste de compensation des exonérations de charges sociales est de loin le plus important de la mission outre-mer.

Son importance est appelée à se renforcer puisque les arbitrages que j'ai obtenus en faveur des secteurs exposés se traduiront par un niveau supérieur d'exonération de charges sociales. En 2016, les secteurs les plus exposés feront l'objet d'allègements de charges renforcés à hauteur ou à l'équivalent d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) renforcé, au-delà de 9 %. Je souligne également que les entreprises des départements d'outre-mer bénéficieront par ailleurs d'un CICE qui est fixé au taux de 7,5 % en 2015 et à 9 % en 2016, contre 6 % en métropole. En régime de croisière, l'impact économique du CICE dans ces départements atteindra 880 millions d'euros. Une structure établie dans un département d'outre-mer

et qui aurait une masse salariale de 260 000 euros bénéficiera d'un avantage fiscal de plus de 23 000 euros, contre 15 000 euros environ en métropole.

Ce budget est également, conformément aux orientations présidentielles, axé sur la jeunesse et la formation. Avec des crédits qui progressent de 3% sur le budget triennal pour atteindre 154 millions d'euros par an en 2017, le service militaire adapté (SMA) est doté de moyens lui permettant de remplir les objectifs du programme SMA 6.000. Ce sera également une augmentation des crédits de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) qui passent à plus de 35 millions d'euros, en intégrant la dotation de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Mon objectif pour LADOM est de conforter l'opérateur dans ses missions et de sanctuariser les crédits affectés au « passeport mobilité études » et au « passeport formation professionnelle ». J'ai pris dans ce domaine plusieurs décisions importantes : les crédits du passeport mobilité études seront augmentés de 2 millions d'euros ; nous créons la possibilité pour les candidats aux concours qui veulent tenter une deuxième chance de bénéficier d'un deuxième billet dans la même année. Enfin, le deuxième accompagnant d'un enfant mineur pourra bénéficier d'une aide, lorsque l'accompagnant principal bénéficie d'une prise en charge par la sécurité sociale. Vous le savez, ces choix politiques impliquaient en parallèle de rationaliser les prestations sur l'aide à la continuité « tout public ». Rationaliser ne signifie pas dégrader : pour la majeure partie des bénéficiaires, le changement de rythme du droit au déplacement n'aura aucune incidence sur leurs habitudes de déplacement. Par ailleurs, le Gouvernement garantit le maintien du niveau d'aide majorée à son taux actuel, faisant ainsi le choix de se concentrer sur le cœur de cible, à caractère social, du dispositif. Je crois nécessaire de réaffirmer ce caractère social du dispositif de continuité territoriale, qui doit être tourné principalement vers les jeunes et les catégories sociales défavorisées, ce qu'on a eu parfois tendance à oublier, dans certains endroits.

Le projet de budget pour 2015 poursuit les efforts qui ont été consentis, depuis 2012, dans le domaine du logement, et particulièrement du logement social. En complément du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement, les crédits de la ligne budgétaire unique sont maintenus en termes de moyens de paiement pour favoriser la réalisation des opérations lancées. Le projet de budget pour 2015 représente de 247 millions d'euros en autorisation d'engagement qui resteront stables pendant trois ans. Les crédits du fonds régional d'aménagement foncier et urbain et de la résorption de l'habitat insalubre (RHI) seront dimensionnés au regard de la consommation des années précédentes et l'aide à l'accession de l'habitat privé sera maintenue à hauteur de 10 millions d'euros.

Dans le domaine du logement intermédiaire, nous avons, conformément aux engagements du Président de la République, assuré l'application outre-mer du plan national en faveur du logement, en particulier en faveur du logement intermédiaire. Le plafond du « dispositif Duflot-Pinel »

s'élève à 18 millions d'euros : c'est une importante avancée qui va faciliter la réalisation d'opérations mieux adaptées au marché locatif des outre-mer.

Dans la logique de la stratégie en faveur du logement que j'ai présentée aux acteurs institutionnels, nous avons pu enregistrer un premier succès avec l'adaptation du bouquet de travaux prévu dans le cadre du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aux caractéristiques des géographies ultramarines. Je suivrai avec intérêt les travaux du Parlement sur ce point, plusieurs amendements significatifs étant susceptibles d'être déposés pour améliorer encore le dispositif.

Sur la rénovation des immeubles sociaux de plus de vingt ans ou bien la réouverture de la défiscalisation pour la location en accession sociale, je me tiendrai naturellement à vos côtés pour faire avancer les propositions qui me paraissent s'inscrire dans l'intérêt général.

L'une des priorités que traduit le projet de budget pour 2015 de ce ministère est donc celle du soutien de l'investissement des collectivités locales si important pour les économies ultramarines. L'effort collectif de diminution de la dépense publique a conduit à diminuer les crédits du fonds exceptionnel d'investissement à 40 millions d'euros par an pour 2015 et 2016. Mais ils seront portés de nouveau, en fin de période, à 50 millions d'euros. Surtout, les crédits de paiement continueront à progresser pendant toute la période triennale, permettant de maintenir et de pérenniser le programme de rattrapage des investissements structurants.

Cette priorité est également illustrée par le déploiement de crédits dédiés à la politique contractuelle. Ces crédits progressent de 6,5 % dès 2015 et de 11 % sur la période triennale. Avec 137 millions d'euros en 2015, la contribution de l'État aux contrats de projet État-région est en augmentation dans toutes les régions d'outre-mer, par rapport aux contrats de projets 2007-2013. En moyenne, la progression est de + 27 % à périmètre comparable. L'effort de l'État par habitant est près de trois fois plus important outre-mer que dans l'hexagone. Mayotte et la Guyane bénéficient d'un taux d'aide par habitant encore plus élevé. La progression des crédits en faveur de la politique contractuelle au sein de la mission outre-mer permettra aussi le renouvellement, à enveloppe constante, des contrats en Polynésie française en 2015, en Nouvelle-Calédonie en 2016 et à Wallis-et-Futuna en 2017, de même que la poursuite des contrats actuels dans les autres collectivités d'outre-mer.

Je me félicite de l'arbitrage qui a été rendu au plus haut niveau de l'État en ce qui concerne la baisse de la dotation globale de fonctionnement de quatre régions d'outre-mer. Sans contester l'idée d'une participation de tous aux efforts de maîtrise de nos dépenses publiques, je me réjouis d'avoir obtenu que la part d'effort de ces collectivités soit proportionnelle à la réalité des finances publiques outre-mer, en tenant compte des charges particulières des régions concernées.

Concernant les problématiques de sécurité, je tenais à mentionner ici que nos capacités opérationnelles ont été préservées pour assurer toutes les missions qui leur sont dédiées. Je citerai par exemple pour la Guyane, la lutte contre l'orpaillage avec la mission HARPIE mise en œuvre depuis 2008 ou la lutte contre la pêche illégale dans nos zones économiques exclusives. À l'horizon 2016, plusieurs bâtiments de la Marine Nationale seront remplacés par trois bâtiments multi-missions pour maintenir notre opérabilité sur les océans. En ce qui concerne les moyens humains déployés dans les outre-mer, les effectifs de la police et de la gendarmerie n'ont pas baissé. Au contraire, 29 gendarmes supplémentaires y ont été affectés en 2014. Ainsi, sur l'ensemble des territoires ultra-marins, nous enregistrons une baisse des atteintes aux biens de 1,5 % et une baisse des cambriolages dans tous les territoires avec un recul de 1,2 %. La création des quatre zones de sécurité prioritaires – Fort-de-France, Pointe-Pitre, Cayenne et Kourou – a contribué également à ces bons résultats.

Enfin, je voudrais vous donner mon sentiment sur les problématiques institutionnelles et statutaires outre-mer. La Nouvelle-Calédonie est actuellement dans la phase de sortie de l'Accord de Nouméa, qui prévoit cinq types de transferts qui se veulent progressifs et, une fois effectués, irréversibles. Compte-tenu des enjeux que représente l'effectivité des transferts de compétences, des attentes exprimées localement et de l'échéance relative à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, le Premier ministre a décidé, en accord avec les parties prenantes de l'Accord de Nouméa, la création d'une « commission interministérielle de suivi des transferts de compétences ».

Je voudrais enfin saluer l'intérêt de sénateurs de métropole pour les outre-mer, dans le sillage de votre ancien collègue Christian Cointat.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer ». – Je vous remercie, madame la ministre, non seulement pour votre présence mais aussi pour vos propos, qui sont susceptibles de rassurer les outre-mers confrontés depuis de longues années à de grandes difficultés. En effet, dans un contexte budgétaire contraint, qui appelle des efforts de chaque collectivité et de chaque citoyen, le budget qui leur est dévolu est, pour la troisième année consécutive, épargné. Un tel engagement est légitime compte tenu du retard accumulé et du chemin qui reste à parcourir pour offrir aux collectivités ultra-marines le développement qu'elles méritent.

Beaucoup de sujets ultra-marins pourraient être évoqués mais dans le cadre de l'avis, j'ai choisi de me consacrer cette année à l'application outre-mer des textes adoptés en métropole.

Les premières questions que je souhaiterais vous poser concernent l'administration centrale des outre-mer. Quel bilan tirez-vous de la réorganisation de la délégation générale de l'outre-mer, devenue direction générale des outre-mer à partir de 2009 ?

La diversité des compétences normatives dévolues aux différentes collectivités ultra-marines rend le droit ultra-marin de plus en plus complexe. La direction générale dispose-t-elle de l'expertise suffisante pour faire face à cette complexité et, surtout, faire entendre sa voix auprès des autres ministères ?

Le recours aux ordonnances pour adapter les normes métropolitaines aux spécificités ultramarines tend à devenir de plus en plus systématique, comme si ces questions étaient jugées secondaires lors de l'élaboration du texte d'origine. Quelle est votre analyse sur ce point ?

Lors du prochain renouvellement des conseils régionaux, en 2016, la Guyane et la Martinique basculeront dans le régime d'une collectivité unique. Avez-vous été alertée sur des difficultés de mise en œuvre de ce basculement ?

Lors du récent débat sur la carte territoriale, le Sénat a adopté un amendement relatif à une future collectivité unique ou assemblée unique en Guadeloupe qui, nonobstant les problèmes juridiques qu'il soulève, vise principalement à affirmer la volonté d'aller de l'avant. Pensez-vous toutefois que les mêmes conditions qui avaient permis cette évolution en Guyane et en Martinique se trouvent réunies aujourd'hui en Guadeloupe ?

En 2019, l'État devra organiser, en Nouvelle-Calédonie, une consultation sur son accession à une pleine souveraineté. Pouvez-vous nous présenter le dernier état des négociations sur la question cruciale de l'élaboration des listes électorales en vue de cette consultation ?

La Nouvelle-Calédonie compte maintenant trois usines métallurgiques d'extraction et de traitement du nickel. La Nouvelle-Calédonie peut-elle fixer une stratégie rendant cohérentes les stratégies provinciales ? Quelle maîtrise les institutions calédoniennes doivent-elles avoir sur les acteurs économiques du nickel ?

L'agence de développement rural et d'aménagement foncier acquiert des terres coutumières pour les restituer aux clans qui les possédaient avant la colonisation. Son transfert est-il toujours envisagé ? La réduction, une nouvelle fois, de son budget ne met-elle pas en péril le bon accomplissement de ses missions ?

Une loi du pays a été adoptée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 25 juin 2013 pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. Pouvez-vous nous indiquer quand l'autorité locale de la concurrence, chargée de mettre en œuvre ces règles, sera installée ?

Lors du déplacement à Wallis-et-Futuna cette année d'une délégation de notre commission, l'administration locale a fait part des difficultés qu'elle rencontrait pour lutter contre la vie chère, faute de disposer de pouvoirs équivalents à ceux de la direction générale de la concurrence, de la

consommation et de la répression des fraudes. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

L'agence de santé de Wallis-et-Futuna fait face à de réelles difficultés financières. L'État, son autorité de tutelle, lui apportera-t-il son aide ?

Le service militaire adapté n'existe pas à Wallis-et-Futuna. Votre prédécesseur avait indiqué, en réponse à une question orale de notre collègue Robert Laufoaulu, qu'un projet d'importation existait. Qu'en est-il ?

Mme George Pau-Langevin, ministre. - S'agissant de l'administration centrale, le ministère des outre-mers a contribué à l'effort budgétaire en reversant des emplois *via* une mutualisation des fonctions support avec le ministère de l'intérieur. Un renfort d'effectifs serait bienvenu, mais il n'est pas envisageable dans le contexte actuel de nos finances publiques.

Nos missions sont transversales et couvrent un large spectre : nous fonctionnons à flux tendu. Cette situation contraignante a ses avantages : nous acquérons une connaissance experte d'un vaste ensemble de sujets ; nous devons sensibiliser à ces problématiques les ministères avec lesquels nous travaillons. D'ailleurs, si le ministère des outre-mer était plus fréquemment associé à l'élaboration des textes - ce qui constituerait la meilleure méthode -, nous n'aurions pas à recourir autant aux ordonnances après adoption de ces mêmes textes. Permettez-moi de souligner le rôle que les parlementaires ont parfois joué pour imposer très tôt le respect de préoccupations ultra-marines dans l'élaboration de certains textes. Je pense en particulier à la loi sur l'agriculture ou à celle sur l'énergie.

Vous avez souligné combien la diversité des compétences normatives des collectivités ultra-marines rendait le droit des outre-mer plus complexe. Cette diversité est toutefois un progrès puisqu'elle permet de tenir compte de la spécificité du territoire. La bonne solution est alors d'accroître l'expertise des services ministériels pour gérer les multiples régimes législatifs. Le ministère que je dirige s'y emploie.

S'agissant de la Guyane et de la Martinique, l'évolution vers une collectivité unique rencontre quelques difficultés parce qu'elle suscite des inquiétudes, notamment des personnels qui craignent de voir leurs emplois supprimés dans un contexte de fort chômage. L'État est sollicité pour contribuer à la fusion par des subventions, ce que ne permet pourtant pas le contexte budgétaire actuel. Une commission tripartite, qui réunit l'État, le conseil régional et le conseil général, est chargée d'aplanir les difficultés. De ce point de vue, le report de la création des élections et, par voie de conséquence, de la création des collectivités uniques offre du temps supplémentaire pour lever les derniers obstacles. Une autre façon d'accompagner ce mouvement serait de publier les ordonnances requises ou d'offrir, s'il était demandé, l'appui des inspections générales. Si la fusion est bien une simplification dans

le long terme, elle ne l'est pas dans un premier temps et doit être accompagnée.

S'agissant de la Guadeloupe, l'idée d'une collectivité unique ou d'une assemblée unique a été initialement écartée, comme à La Réunion.

Lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le Sénat avait adopté un amendement du sénateur Jacques Gillot, autorisant la collectivité départementale et la collectivité régionale de Guadeloupe à fusionner.

Cette disposition posait de véritables difficultés constitutionnelles. Si la fusion avait été votée, y aurait-il eu une obligation pour les élus de Guadeloupe de se réunir pour délibérer puis valider cette fusion ? Une loi peut-elle imposer une telle fusion aux collectivités territoriales de Guadeloupe ?

Ce problème est pour l'instant écarté puisque la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui examine actuellement le projet de loi en deuxième lecture, vient de supprimer la disposition en cause.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, elle traverse actuellement une phase délicate de son évolution statutaire. Plusieurs questions se posent encore concernant la sortie de l'Accord de Nouméa et la consultation sur l'accession à la souveraineté du territoire : qui vote ? qui examine la validité des listes électorales ?

L'élaboration des listes électorales ne fait pas, pour l'instant, l'objet d'un consensus. Cette question a donc été renvoyée à un groupe de travail qui se réunit, en Nouvelle-Calédonie, sous la direction du Haut-Commissaire de la République.

En tout état de cause, les personnes qui se prononceront sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie devront avoir un lien direct avec ce territoire. Ne pourront être prises en compte les voix des « personnes de passage ». Le consensus sur la composition du corps électoral est essentiel pour que la légitimité du scrutin ne puisse pas être mise en doute. Le vote doit pouvoir se dérouler avec un corps électoral incontesté. Sur le fonctionnement des commissions administratives, si nous ne trouvons pas de solution d'amélioration, elles fonctionneront selon la procédure habituelle.

Ces différentes questions doivent être réglées rapidement car la consultation peut intervenir à partir de maintenant sur demande du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et, en tout état de cause, interviendra en 2019.

Quant à la question du nickel, elle est très importante, puisqu'elle permet d'assurer l'autonomie économique de la Nouvelle-Calédonie. Le rééquilibrage du partage de la gestion du nickel en faveur des autorités locales est au centre du débat.

Les partis veulent aller plus loin dans ce rééquilibrage qui était déjà l'un des éléments de fond de l'Accord de Nouméa. Or, la situation n'est plus la même qu'il y a vingt ans. L'État n'a plus la main sur la société Le Nickel. Il n'a plus les mêmes pouvoirs.

Il faut également prendre en compte ce qui a été fait. À cet égard, le Président de la République devrait inaugurer très bientôt la nouvelle usine du Nord, symbole du rééquilibrage.

Concernant ensuite la redistribution des terres coutumières, le rôle de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) est très important et ses travaux doivent être salués. Or, la baisse de la dotation qui lui est accordée pour 2015 ne va pas faciliter sa tâche.

Cet organisme devrait être transféré à la Nouvelle-Calédonie, mais la question se pose de savoir si ce transfert doit avoir lieu en l'état ou s'il est nécessaire d'attendre que cet organisme ait avancé dans ses travaux. Ce point de discussion devra faire l'objet d'une proposition conjointe avec le ministère de l'agriculture.

Enfin, concernant l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, les membres du collège sont en cours de recrutement. L'Etat apporte son soutien à ce transfert. C'est d'ailleurs ainsi qu'il faut procéder pour tous les transferts de compétences : favoriser les « allers-retours » entre les lois nationales et les lois du pays.

S'agissant de Wallis-et-Futuna, il y a eu un vif mouvement des agents l'an dernier. Une mission a été envoyée pour examiner le statut des personnels. Sur la question de la vie chère, nous devons lutter ensemble pour le pouvoir d'achat et donc trouver le moyen de renforcer les pouvoirs des agents locaux du service économique, qui sont aujourd'hui insuffisants. Vous avez fait une proposition récemment qui peut être améliorée pour ne pas priver d'autres agents de ces pouvoirs.

M. Philippe Bas, président. – Il y avait justement un amendement permettant de donner à ces agents des pouvoirs identiques à ceux de la répression des fraude dans le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises que nous venons d'examiner en première lecture. Or, le Gouvernement a demandé le retrait de cet amendement, s'engageant à proposer rapidement une nouvelle solution.

Il ne faudrait pas laisser passer cette occasion d'ajuster les pouvoirs de cette administration dans les îles Wallis et Futuna.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Nous sommes conscients de la difficulté, mais il nous faut réfléchir à la rédaction d'un dispositif qui réponde au besoin exprimé à Wallis-et-Futuna.

S'agissant de l'Agence de santé, nous touchons à un sujet qui empoisonne les relations des Wallisiens et Futuniens avec la Nouvelle-Calédonie depuis trop longtemps. Le projet de budget pour 2015 marque un

tournant après une sous-évaluation chronique des crédits : désormais, il y a une adéquation entre les moyens et les missions de cette agence. Cela vaut pour l'avenir, mais il nous faut gérer l'arriéré. Nous travaillons avec le ministère des affaires sociales pour combler cet arriéré, en tenant compte des spécificités, en particulier du fait que les cotisations sont différentes. Les fonctionnaires en poste à Wallis-et-Futuna ne cotisent pas sur place contrairement à la pratique usuelle. Par ailleurs, il est nécessaire de fournir à ce territoire les équipements indispensables : scanner, mammographie, salle d'obstétrique. Cela coûtera certes neuf millions d'euros, mais cela permettra des économies en termes de transport à moyen terme.

Le service militaire adapté (SMA) n'existe pas à Wallis-et-Futuna. Actuellement, les Wallisiens et les Futuniens sont donc accueillis sur le bassin de Nouméa et on observe un taux d'insertion favorable. On envisage toutefois un détachement du SMA à Wallis, ce qui nécessiterait de trouver de nouvelles ressources pour assurer l'encadrement. Ou alors, on pourrait procéder à des recrutements complémentaires fléchés pour les Wallisiens et les Futuniens qui seraient affectés à Nouméa.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer ». – Si vous le permettez, j'ai une question complémentaire à poser à madame la ministre concernant l'évolution institutionnelle de Mayotte.

J'ai déposé une proposition de loi visant à modifier le mode de scrutin dans le département. Aujourd'hui, sur le modèle des élections départementales, le vote s'effectue selon un scrutin uninominal à deux tours. Or, j'estime que ce mode de scrutin ne facilite pas la gestion d'un département qui exerce en outre les compétences d'une région. L'élection se produit effectivement en deux phases : en un premier temps, chaque canton élit de son côté son conseiller général, et ce n'est qu'en un second temps qu'on élit la présidence du conseil général. Je propose donc un scrutin de liste car la constitution de listes en amont obligerait à davantage de cohérence dans l'élaboration du programme à mettre en œuvre. Cependant, le calendrier électoral ne permet pas que l'on modifie le mode de scrutin pour les prochaines élections. Mais pour les suivantes, que pensez-vous de cette proposition ?

Mme George Pau-Langevin, ministre. – Mayotte connaît à l'heure actuelle des changements rapides : sa population, les évolutions juridiques à l'œuvre...

Vous estimez le dispositif institutionnel du conseil général inadapté car celui-ci exerce les compétences régionales. On peut effectivement imaginer un nouveau mode de scrutin puisqu'aujourd'hui on constate que chaque collectivité s'organise, pour ainsi dire, « à la carte ». Pour ma part toutefois, je suis attachée au scrutin départemental tel qu'il sera mis en œuvre à partir de l'an prochain, avec un binôme paritaire.

Dans le cadre des réflexions pour Mayotte 2025, on peut tout à fait envisager une évolution du mode de scrutin et faire évoluer le statut, à condition de prendre le temps de la consultation.

Par ailleurs, au-delà de la question du mode de scrutin, je pense que ce dont Mayotte a besoin est avant tout de formation de ces élus et de ces cadres administratifs. De nouvelles compétences, importantes, comme la gestion des fonds européens ou de grands équipements, nécessitent une formation.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Outre-mer ». – Permettez-moi de vous indiquer que la proposition de loi que j'ai déposée l'a été à la demande unanime des membres du conseil général.

Mme George Pau-Langevin, ministre. – C'est un sujet que l'on peut raisonnablement mettre à l'examen.