



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 235)

de finances pour 2018

TOME VI

OUTRE-MER

PAR MME HUGUETTE BELLO

Députée

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir à la rapporteure pour avis au plus tard le 10 octobre 2017 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteure pour avis.

Le questionnaire budgétaire ayant été transmis au Gouvernement postérieurement au 10 juillet 2017, date prévue par l'article 49 précité, votre rapporteure pour avis remercie les services du ministère des outre-mer de leur collaboration.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE CONSOLIDATION DU BUDGET DES OUTRE-MER QUI DOIT ENCORE ÊTRE CONFIRMÉE	7
I. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER	7
A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	9
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER ».....	11
II. UNE HAUSSE CONTINUE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES OUTRE-MER AU SEIN DU BUDGET	12
III. UN EFFORT DISPARATE EN FAVEUR DES OUTRE-MER	13
IV. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'UNION EUROPÉENNE	15
A. DANS LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES	16
B. DANS LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER.....	17
SECONDE PARTIE : L'ANNÉE 2018, TEMPS DE LA DÉCISION POUR LES OUTRE-MER	19
I. UNE APPLICATION EXCESSIVEMENT LENTE DE LA LOI ÉROM	19
A. LES RAPPORTS	21
B. LES ORDONNANCES	21
C. LES DÉCRETS ET ARRÊTÉS D'APPLICATION	22
II. LE DÉLICAT ACHÈVEMENT DE LA TRANSITION CALÉDONIENNE	24
A. UNE COLONISATION PARTICULIÈREMENT LONGUE ET DURE.....	24
B. LA FIN DES TROUBLES ET LE DÉCOLLAGE ÉCONOMIQUE	25
C. LE RENDEZ-VOUS DE 2018 ET L'IMPÉRATIVE PRÉSERVATION DES ACQUIS DE TRENTE ANNÉES DE PAIX	27
1. Un cadre juridique consolidé	27
2. La mobilisation de moyens humains.....	28

3. De multiples réflexions sur les suites de la consultation.....	29
III. LE DÉFI DE LA PROTECTION DES POPULATIONS ET DES TERRITOIRES FACE AUX CATASTROPHES NATURELLES	30
A. L'OURAGAN <i>IRMA</i> , UN PHÉNOMÈNE EXCEPTIONNEL	30
B. UNE RÉPONSE EFFICACE DES POUVOIRS PUBLICS.....	30
1. Des préparatifs sérieux	30
2. Une restauration rapide des services publics nécessaires	31
3. La question de l'ordre public	32
C. UN SOUTIEN DE LONG TERME À DÉFINIR.....	34
1. Des dégâts considérables sur le long terme.....	34
2. Des engagements de l'État	35
3. Des mesures encore insuffisantes.....	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
PERSONNES ENTENDUES.....	41

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme l'a indiqué le Premier ministre, M. Édouard Philippe, lors de son discours de politique générale : « *La France est partout dans le monde grâce à ses outre-mer. Sur tous les continents et dans tous les océans du globe. Voilà une richesse. Voilà une chance. Voilà aussi un défi.* »

Nous sommes convaincus qu'il s'agit d'une chance. Nous connaissons aussi les modalités du défi. Il reste que, parfois, trop souvent, la France elle-même semble ignorer, ou vouloir ignorer, qu'**un défi doit être relevé**, et que ne pas se donner les moyens de réussir condamne immanquablement à l'échec.

Le projet de loi de finances pour 2018 procure des **satisfactions**. Dans un contexte de restriction des dépenses publiques, le budget de la mission outre-mer apparaît relativement préservé et le document de politique transversale montre une poursuite de l'effort de l'État envers la quasi-totalité des collectivités ultramarines. Mais c'est, pour partie, une satisfaction en **trompe-l'œil**, doublement illusoire.

Première illusion : un examen approfondi du projet annuel de performances montre que **certaines lignes de crédit, pourtant jugées prioritaires sur le terrain, sont amputées**. C'est le cas, notamment, de la ligne budgétaire unique, qui porte les crédits relatifs au logement, et dont les autorisations d'engagement connaissent une baisse de 20 millions d'euros (- 8 %). Alors même que la situation du logement dans les outre-mer est critique, bien plus critique qu'en France hexagonale, comment accepter un sacrifice aussi drastique, que ne viennent compenser que de vagues promesses sur un investissement accru de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et, de manière plus surprenante, le produit de la vente des SIDOM ?

Seconde illusion : une stabilisation des dotations serait une bonne nouvelle si les outre-mer étaient dans une situation médiane, normale, moyenne, au regard du reste du territoire. Tel n'est pas le cas. Les contraintes, les spécificités, les retards doivent être pris en compte. Les outre-mer sont moins riches, moins bien

dotés, moins bien desservis. On y étudie moins bien ; on s’y soigne moins bien. La **marche vers l’égalité réelle** devait être accélérée par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Mais ainsi que l’a constaté votre rapporteure pour avis, son application ne semble pas entrer dans les **priorités du Gouvernement**, puisque 90 % des décrets restent encore à édicter. Quant aux nouveaux droits octroyés aux ultramarins, par exemple en matière de continuité territoriale, comment leur donner une portée concrète s’ils ne se financent que par redéploiement des crédits des dispositifs existants ?

Heureusement, l’État sait parfois relever les défis qui lui sont imposés. Sa réaction pour soutenir Saint-Barthélemy et Saint-Martin après le passage de l’ouragan *Irma* a été volontariste et déterminée, même si tous les paramètres n’ont pas été maîtrisés de bout en bout. Maintenant l’urgence vitale passée, il reste à s’attacher à la reconstruction de ces territoires et, surtout, à **tirer les leçons** de leur expérience pour éviter que de nouveaux phénomènes climatiques ne viennent ravager les espaces ultramarins les plus exposés.

Enfin, le plus grand défi de l’année à venir sera sans doute institutionnel : la **consultation sur l’accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie**. À la tension extrême des années 1980 ont succédé trente années de paix, dont le mérite revient aux forces politiques locales et au dialogue initié par l’État dans le cadre des accords de Matignon de 1988 et de l’Accord de Nouméa de 1998. Mais alors que se profile l’heure de la décision, tout doit être fait pour garantir à tous – indépendantistes et unionistes – la pleine liberté de leur suffrage. Les opérations de vote ne signifieront pas la fin du dialogue, donc pas la fin du rôle de l’État en Nouvelle-Calédonie. Tous les ultramarins, tous les Français, y seront attentifs.

L’année 2018 sera celle des défis. Les parlementaires seront vigilants à ce que la France les honore tous.

PREMIÈRE PARTIE : UNE CONSOLIDATION DU BUDGET DES OUTRE-MER QUI DOIT ENCORE ÊTRE CONFIRMÉE

I. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER

La mission *Outre-mer* regroupe les dotations budgétaires gérées par le ministère des outre-mer que l'État alloue aux territoires ultramarins.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER

Numéro et intitulé (programme et action)		Autorisations d'engagement (millions d'euros)			Crédits de paiement (millions d'euros)		
		LFI 2017	PLF 2018	Variation	LFI 2017	PLF 2018	Variation
138	Emploi outre-mer	1 275,9	1 329	+ 4,2 %	1 279,2	1 333,6	+ 4,3 %
01	Soutien aux entreprises	1 027,6	1 079	+ 5,0 %	1 030,4	1 078,5	+ 4,7 %
02	Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	246,2	247,5	+ 0,5 %	246,7	252,5	+ 2,4 %
03	Pilotage des politiques des outre-mer	2,1	2,5	+ 19 %	2,1	2,5	+ 19 %
123	Conditions de vie outre-mer	848,8	775,8	- 8,6 %	787,7	734,7	- 6,7 %
01	Logement	246	226	- 8,1 %	231,7	228,1	- 1,6 %
02	Aménagement du territoire	144,2	161,2	+ 11,8 %	163,7	166	+ 1,4 %
03	Continuité territoriale	41,6	41,1	- 1,2 %	41,7	41,1	- 1,4 %
04	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	30	19,6	- 34,7 %	21,7	19,6	- 9,7 %
06	Collectivités territoriales	300,3	261,9	- 12,8 %	279,9	225,6	- 19,4 %
07	Insertion économique et coopération régionales	1	0,9	- 10,0 %	1	0,9	- 10,0 %
08	Fonds exceptionnel d'investissement	40	40	=	34,8	36	+ 3,4 %
09	Appui à l'accès aux financements bancaires	45,6	25	- 45,2 %	13,2	17,3	+ 31,1 %
Total Mission		2 124,7	2 104,8	-0,9 %	2 066,9	2 068,3	+ 0,1 %

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2018.

Les crédits de la mission *Outre-mer* sont répartis en deux programmes :

– le programme 138 « Emploi outre-mer » comprend **trois actions** dont les dotations destinées au **soutien des entreprises ultramarines** et les dispositifs d'**aide à la formation professionnelle**, ainsi que les moyens de **pilotage des politiques publiques** – c'est-à-dire le financement des services du cabinet du ministre des outre-mer, de la direction générale des outre-mer (DGOM), de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM) et du comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage (CNMHE) ;

– le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » compte **huit actions** dont les crédits destinés au financement des dispositifs propres aux outre-mer (aides au **logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux, accès au financement bancaire**) ainsi que les financements affectés au **soutien à l'investissement des collectivités territoriales**.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, les crédits de la mission *Outre-mer* s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une baisse de 0,9 % par rapport à l'exercice budgétaire précédent, et à 2,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une très légère hausse par rapport à 2017.

Dans son discours de présentation du budget aux élus et à la presse du 28 septembre dernier ⁽¹⁾, la ministre des outre-mer a pourtant annoncé une « *hausse de plus de 4 % par rapport à 2017* » « *avec des crédits à structure constante (c'est-à-dire à périmètre comparable)* ».

Il revient à votre rapporteure pour avis de porter un **regard critique** sur les chiffres communiqués par le Gouvernement et de déplorer la survenue d'effets de périmètre qui ont pu, par le passé, s'apparenter à de la cosmétique budgétaire.

Pour 2017, la loi de finances initiale intégrait au sein de la mission outre-mer 88,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,3 millions d'euros en crédits de paiement en provenance du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « *Enseignement scolaire* ». Ces crédits avaient vocation à financer la construction ou la rénovation d'établissements du second degré en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et en Polynésie Française. Or, ils ont été **rétrocédés** au programme 214 par deux décrets de transfert successifs ⁽²⁾, le premier pris **dès le mois de janvier 2017**.

Votre rapporteure pour avis ne peut que **déplorer la présentation de la loi de finances initiale pour 2017** : l'intégration – très temporaire – à la mission *Outre-mer* des crédits de construction des bâtiments scolaires n'aura eu pour effet

(1) <http://www.outre-mer.gouv.fr/budget-2018-de-la-mission-outre-mer-discours-de-la-ministre-aux-elus-la-presse>

(2) Décrets n° 2017-112 du 31 janvier 2017 et n° 2017-1293 du 21 août 2017.

qu'une majoration optique, de sorte que le budget total alloué à la mission excède la jauge symbolique des deux milliards d'euros en crédits de paiement, niveau minimal sur lequel s'était engagé le Président de la République d'alors tout au long de son quinquennat.

Le ministère des outre-mer n'étant pas compétent pour les questions relatives aux établissements d'enseignement, le projet de loi de finances pour 2018 fait un **choix cohérent** en reportant ces dotations dans la mission *Enseignement scolaire* ⁽¹⁾. La ministre des outre-mer peut souligner à raison que l'augmentation des crédits de paiement, à **périmètre constant**, est bien de l'ordre de 4 %, en dépit de la stabilité que font apparaître les chiffres bruts.

CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES POUR LA MISSION OUTRE-MER

(en millions d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CP	1 857	1 620	1 871	2 023	1 977	1 966
Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CP	2 039	2 058	2 062	2 016	2 066	2 068

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé au Gouvernement pour le projet de loi de finances 2017. Les chiffres votés en 2017 et demandés en 2018 sont issus du projet annuel de performances pour 2018.

A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Le montant des crédits prévus par le programme 138 s'élève à 1 329 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 333 millions d'euros en crédits de paiement, soit des **hausse**s respectives de 4,2 % et 4,3 % **au regard du précédent exercice budgétaire**.

La dotation destinée à compenser aux régimes sociaux les exonérations de charges patronales et à financer l'aide au fret dont bénéficient les entreprises (action n° 1) compte pour un peu plus de la moitié du budget de l'ensemble de la mission *Outre-mer*, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement. Pour 2017, la prévision de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) d'une baisse des besoins de financement en la matière avait justifié une baisse des financements de l'action n° 1 de l'ordre de 5 %. Le projet de loi de finances pour 2018, constatant le caractère excessivement optimiste de cette anticipation, les ramène à leur précédent niveau.

(1) Sont ainsi rétrocédées au programme 214 « Soutien de la politique de l'Éducation nationale » une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré en Polynésie française à hauteur de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré à Mayotte à hauteur de 79 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement, et une dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie à hauteur de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27 millions d'euros en crédits de paiement. Des subventions pédagogiques dédiées à la Polynésie française sont intégrées au programme 141 « Enseignement public du second degré » pour 5,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les crédits dévolus à la formation professionnelle des jeunes ultramarins (action n° 2) demeurent stables en autorisations d'engagement (+ 0,5 %) et connaissent une légère croissance en crédits de paiement (+ 2,4 %). Cette action s'appuie sur un dispositif fort, le service militaire adapté (SMA), et sur un opérateur, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

– Le **service militaire adapté** est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle destiné aux jeunes gens de 18 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi dans les outre-mer. Il a atteint en 2017 l'objectif assigné de 6 000 personnes concernées chaque année, et devrait désormais entrer dans une phase de stabilisation. Pour ce faire, il dispose de 50,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 54,9 millions d'euros en crédits de paiement. Huit centres fonctionnent, dont sept implantés outre-mer, qui dispensent une formation de dix mois et un suivi individualisé des volontaires.

– L'**Agence de l'outre-mer pour la mobilité** est un établissement public administratif⁽¹⁾ qui facilite et accompagne des projets de formation qualifiante en mobilité à destination des jeunes ultramarins lorsque les mêmes opportunités ne leur sont pas offertes dans leur collectivité d'origine. Elle prend également en charge des déplacements liés à l'accomplissement de stages en entreprise ou au passage en métropole des oraux d'examens et de concours. Le projet de loi de finances lui affecte quelque 59 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

- une subvention pour charges de service public de 7 millions d'euros et des crédits d'intervention de 26 millions d'euros sur l'action n° 2 du programme 138 ;

- une dotation de 26 millions d'euros sur l'action n° 3 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Enfin, l'action n° 3 du programme 138 regroupe les crédits nécessaires au pilotage des politiques publiques ultramarines, c'est-à-dire au financement des administrations centrales du ministère des outre-mer, pour un montant légèrement supérieur à 2,5 millions d'euros. La hausse de 400 000 euros au regard du précédent exercice s'explique par la prise en charge, à hauteur d'un quart, du coût d'organisation des prochaines Assises des Outre-mer⁽²⁾.

(1) Décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015 portant statut de l'établissement public administratif dénommé « l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité » (LADOM).

(2) Le ministère de l'intérieur contribuera également pour un quart. Les 50 % restants incomberont aux ministères de l'agriculture et de l'alimentation, de l'éducation nationale, de la culture, des solidarités et de la santé, de l'action et des comptes publics, et de la cohésion des territoires, ainsi qu'au service d'information du Gouvernement.

B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Le programme 123 comprend les crédits des politiques publiques en faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les outre-mer. Il compte 775,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 734,7 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à l'exercice précédent, la première enveloppe accuse une baisse de 73 millions d'euros (- 8,6 %) ; la seconde recule de 53 millions d'euros (- 6,7 %).

Toutefois, une fois corrigés des **effets de périmètres** précédemment soulignés par votre rapporteure pour avis, et qui se concentrent sur l'action n° 6 « Collectivités territoriales », les crédits du programme 123 augmentent de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,4 %) et de 31 millions d'euros en crédits de paiement (+ 3,9 %).

Les crédits de l'action n° 1, relative au **logement**, représentent un peu moins du tiers de l'enveloppe globale du programme 123. Ils connaissent une **baisse de 20 millions d'euros** en autorisation d'engagements (- 8,1 %) et de 4 millions d'euros en crédits de paiement (- 1,6 %). Le ministère des outre-mer a indiqué concentrer cette diminution des financements sur les aides à l'amélioration de l'habitat privé : elles reculent à 4 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 80 %) et en crédits de paiement (- 86,7 %).

Votre rapporteure pour avis déplore cette interruption de l'effort public alors même que les populations des outre-mer subissent des conditions de logement particulièrement dégradées et que l'intervention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en relais du désengagement de l'État ne semble aucunement garantie. Par ailleurs, si le projet annuel de performance avance que les crédits « *devraient être abondés du produit pour l'État de la cession des Sociétés d'économie mixte immobilière des départements d'outre-mer (SIDOM) à la société nationale immobilière (SNI)* »⁽¹⁾, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, votre rapporteure pour avis souligne le caractère inquiétant de l'emploi du conditionnel, qui trahit l'**incertitude** pesant sur l'opération. Elle déplore surtout l'**absence totale d'information** sur les modalités de cette cession – montant global de la transaction, valorisation du patrimoine – qui concerne 70 000 logements sociaux.

Votre rapporteure pour avis souhaite s'attarder sur l'action n° 6. Celle-ci regroupe des **crédits destinés aux collectivités territoriales**, parmi lesquelles :

– deux dotations spéciales sont dévolues à la Guyane en application du « Plan d'urgence Guyane », l'une de 14,8 millions d'euros en autorisation d'engagements visant à résorber les retards constatés en matière d'équipements

(1) *Projet annuel de performances de la mission outre-mer*, p. 74. Les SIDOM concernées sont la SIMKO et la SIGUY (Guyane), la SIDR (Réunion), la SIM (Mayotte), la SIG (Guadeloupe) et la SIMAR (Martinique). La direction générale du Trésor a pour objectif d'avoir conclu la cession des parts de l'État avant la fin de l'année 2017.

scolaires, l'autre de 50 millions d'euros en autorisation d'engagements destinée aux lycées et collèges. Toutefois, le « Plan d'urgence » issu de l'accord du 21 avril 2017 et du protocole « *Pou Lagwiyan dékolé* » devait mobiliser une somme totale de 1,1 milliard d'euros, à laquelle la mission *Outre-mer* ne fait que faiblement référence ;

– un fonds de secours, doté de 10 millions d'euros en autorisation d'engagements et en crédits de paiement, pour pallier les effets des aléas naturels de forte intensité. L'État prend en charge « *l'indemnisation partielle des biens immobiliers des particuliers non assurés, des dégâts causés aux exploitations agricoles et aux infrastructures et équipements publics des collectivités territoriales* ⁽¹⁾ ». Eu égard aux catastrophes majeures qui ont frappé les Antilles en septembre 2017, et plus particulièrement les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, la faiblesse de l'enveloppe prévue suscite l'interrogation – mais il n'est pas à exclure que le Gouvernement entende agir au moyen d'autres instruments juridiques, notamment le projet de loi de finances rectificative qui devrait être prochainement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Enfin, votre rapporteure pour avis regrette la **disparition des crédits consacrés à « l'équivalent Fonds vert »**. Cet instrument était destiné à la mise en place d'un prêt à taux zéro au profit de projets en faveur du développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique dans les collectivités d'outre-mer afin de favoriser le respect des engagements pris par la France lors de la 21^e Conférence des parties tenue à Paris en décembre 2015. Les autorisations d'engagement de l'action n° 9 sur l'appui à l'accès aux financements bancaires reculent ainsi de 22 millions d'euros.

II. UNE HAUSSE CONTINUE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES OUTRE-MER AU SEIN DU BUDGET

Dans la contribution budgétaire totale de l'État en faveur des outre-mer, les crédits de la mission *Outre-mer* ne représentent qu'une part limitée. Cet engagement financier s'élève à 17,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 16,9 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2018.

ÉVOLUTION SUR TROIS ANS DES CRÉDITS DESTINÉS AUX OUTRE-MER

(en millions d'euros)

Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Évolution CP	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	2017/2016	2018/2017
16 232	16 200	16 965	16 619	17 178	16 953	+ 2,6 %	+ 2 %

Source : ministère des Outre-mer.

(1) Ibid., p. 93.

Ces chiffres, dont votre rapporteure pour avis a pu obtenir communication avant la publication du document de politique transversale sur les outre-mer par le ministère des Finances, doivent être augmentés des montants mobilisés au moyen de la dépense fiscale. Celle-ci devrait s'établir à 4,3 milliards d'euros. **L'enveloppe globale consacrée aux outre-mer devrait donc avoisiner les 21 milliards d'euros pour l'année 2018.**

Comme l'an dernier, votre rapporteure pour avis souligne que les montants totaux engagés par l'État sur les territoires ultramarins ne relèvent que très partiellement du ministère des Outre-mer : plus de 80 % des crédits participant au développement des Outre-mer échappent à son autorité et sont gérés par les ministères de droit commun.

III. UN EFFORT DISPARATE EN FAVEUR DES OUTRE-MER

La présentation globale des crédits budgétaires consacrés aux outre-mer fait apparaître une **consolidation de l'effort de l'État**. Elle ne doit cependant pas masquer la diversité des dotations que reçoit chaque territoire ultramarin en particulier.

ÉVOLUTION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER DE L'ÉTAT PAR DROM-COM

<i>en millions d'euros</i>	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Évolution AE	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	2017/2016	2018/2017
Guadeloupe	2 795	2 778	2 748	2 737	2 867	2 837	- 2%	+ 4%
Guyane	1 760	1 742	2 060	2 018	2 140	2 084	+ 17%	+ 4%
Martinique	2 603	2 592	2 604	2 452	2 578	2 523	0%	- 1%
La Réunion	5 177	5 160	5 190	5 132	5 289	5 281	0%	+ 2%
Mayotte	984	958	1 190	1 118	1 106	1 057	+ 21%	- 7%
Nouvelle-Calédonie	1 221	1 252	1 309	1 334	1 323	1 323	+ 7%	+ 1%
Polynésie française	1 256	1 294	1 358	1 343	1 386	1 362	+ 8%	+ 2%
Wallis et Futuna	118	120	129	127	128	137	+ 9%	0%
Saint-Pierre-et-Miquelon	108	103	120	114	119	112	+ 11%	- 1%
Saint-Martin	60	59	67	66	67	64	+ 12%	0%
Saint-Barthélemy	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4	- 22%	- 1%
TAAF	18	18	24	24	24	24	+ 28%	+ 1%
Non réparti	128	121	165	152	149	147	+ 28%	- 10%
Total (tous territoires)	16 232	16 200	16 965	16 619	17 178	16 953	+ 5%	+ 1%

Source : ministère des Outre-mer ⁽¹⁾.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, tous les espaces ne bénéficient pas du même engagement :

(1) Ces données ont été communiquées à votre rapporteure pour avis avant la publication du document de politique transversale. Elles sont par conséquent susceptibles de connaître une évolution marginale.

– parmi les départements et régions d’outre-mer, pour lesquels les sommes en jeu sont plus importantes en raison du nombre de compétences exercées par l’État, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion bénéficient d’une croissance des autorisations d’engagement de respectivement 4 %, 4 % et 2 %. La Martinique voit ses autorisations d’engagement reculer légèrement (- 1 %), mais bénéficie cependant d’une hausse de ses crédits de paiement de 71 millions d’euros. **Le sort fait à Mayotte est plus inquiétant : pourtant soumise à de grandes difficultés, l’île subit une baisse notable de ses autorisations d’engagement (- 7 %) comme de ses crédits de paiement (- 5 %) ;**

– pour les collectivités d’outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, les dotations sont marquées par une grande stabilité après un exercice budgétaire 2017 caractérisé par des hausses significatives. Votre rapporteure pour avis se félicite de cet accroissement général de l’effort national en faveur des départements et régions d’outre-mer, qui doit s’inscrire désormais dans la durée. Elle salue particulièrement le rattrapage dont bénéficie la Guyane, dont les autorisations d’engagement auront connu sur deux exercices budgétaires une croissance significative de près de 22 %.

EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER PAR DROM-COM ET PAR HABITANT

	Population	PLF 2018 (autorisations d’engagement, en euros)	Rapport (en euros par habitant)
Guadeloupe	406 706	2 867 215 954	7 050
Guyane	254 845	2 139 600 221	8 396
Martinique	390 252	2 578 370 757	6 607
La Réunion	852 657	5 288 964 253	6 203
Mayotte	235 132	1 106 017 144	4 704
Nouvelle-Calédonie	268 767	1 322 930 667	4 922
Polynésie française	272 800	1 385 889 187	5 080
Wallis et Futuna	12 197	128 477 817	10 534
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 274	118 515 630	18 890
Saint-Martin	35 941	67 260 262	1 871
Saint-Barthélemy	9 567	2 411 371	252
TAAF	196 (non permanents)	23 815 311	<i>Non pertinent</i>

Source : commission des Lois de l’Assemblée nationale, ministère des Outre-mer, Insee⁽¹⁾.

(1) Pour les territoires couverts, les chiffres de population sont issus du décret n° 2016-1986 du 30 décembre 2016 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d’outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les données relatives aux autres populations ont été collectées auprès de sources diverses et peuvent présenter un caractère suranné.

Toutefois, alors même que le Département de Mayotte connaît une croissance démographique forte et que sa population se trouve confrontée à de considérables défis, l'investissement national sur le territoire demeure largement insuffisant : rapporté au nombre d'habitants, il n'atteint que 56 % des crédits attribués à la Guyane et 76 % de ceux alloués à La Réunion. Plus étonnant encore : tandis que la départementalisation du territoire est engagée depuis maintenant plus de six ans, la dépense publique nationale par habitant à Mayotte est inférieure à celle constatée en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, deux collectivités qui bénéficient d'une très large autonomie et d'un cadre fiscal dérogatoire au droit commun.

Votre rapporteure pour avis appelle l'État à renforcer le soutien aux Mahorais. Le processus de départementalisation et la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite « ÉROM », s'opposent à ce que le Département de Mayotte, souffrant d'un sous-investissement manifeste dont les pénuries d'eau de l'année 2017 ont donné une nouvelle et triste illustration, attende plus longtemps la **solidarité de la nation** à laquelle elle a droit.

IV. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne distingue deux catégories parmi les territoires ultramarins :

– les régions ultrapériphériques (RUP), qui font partie intégrante de l'Union européenne, où le droit européen s'applique pleinement par principe, et qui sont éligibles aux fonds structurels européens ;

– les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), dont les statuts sont déterminés au cas par cas, où le droit européen est partiellement applicable, et où les financements européens se limitent aux dotations du fonds européen de développement (FED).

Cette distinction recoupe presque celle qu'opère la France entre les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – départements et régions d'outre-mer (DROM) – et celles qui disposent d'une autonomie plus large aux termes des articles 74 et 77 – collectivités d'outre-mer (COM) et Nouvelle-Calédonie.

Les DROM français sont généralement des RUP européennes ; les COM françaises sont généralement des PTOM européens. C'est ainsi que lorsque Mayotte, collectivité de l'article 74 et PTOM de l'Union européenne, décida par référendum sa départementalisation et son passage sous la règle de l'article 73 ⁽¹⁾,

(1) Référendum du 29 mars 2009.

son statut européen évolua en conséquence vers celui de région ultrapériphérique ⁽¹⁾.

Il existe toutefois une exception : après leur séparation de la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont devenues des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution. Si Saint-Barthélemy est passée au 1^{er} janvier 2012 au statut de pays et territoire d'outre-mer, Saint-Martin demeure une région ultrapériphérique de l'Union européenne ⁽²⁾.

A. DANS LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

Pour les régions ultrapériphériques françaises, l'enveloppe octroyée par l'Union européenne au titre de la politique de cohésion, de l'agriculture et de la pêche se monte à plus de 5 milliards d'euros pour la période actuelle, courant de 2014 à 2020. Ces dotations proviennent :

– du Fonds européen de développement régional (FEDER), qui concentre ses interventions sur la recherche, le développement économique, les infrastructures dont les transports et l'énergie, la prévention des risques, les investissements culturels, l'environnement ;

– du Fonds social européen (FSE), qui soutient les actions visant à l'adaptation des travailleurs et entreprises aux changements économiques ;

– du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), instrument de financement de la politique agricole commune ;

– du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Les régions ultrapériphériques entrent également dans le périmètre du programme européen *Interreg* de promotion de la coopération entre les régions européennes dans les domaines de la gestion de l'environnement et du développement économique, urbain, rural et côtier.

PROGRAMMES EUROPÉENS DE COOPÉRATION TERRITORIALE 2014/2020

(en euros)	Océan indien	Caraïbes	Amazonie	Mayotte	Saint-Martin	Total
Transfrontalier	41 398 967	41 143 733	14 080 000	12 033 000	10 000 000	118 655 700
Transnational	21 788 162	23 179 821	4 827 317			49 795 300
Total	63 187 129	64 323 554	18 907 317	12 033 000	10 000 000	168 451 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé au Gouvernement.

(1) Décision du Conseil européen modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, EUCO 112/12, 12 juin 2012.

(2) Cette situation n'est pas sans susciter des difficultés juridiques et pratiques dans la mesure où la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin, Sint Maarten, est placée sous le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union européenne, alors même qu'une libre circulation des biens et des personnes prévaut entre les deux entités depuis le traité de Concordia du 23 mars 1648.

PROGRAMMATION 2014/2020

En millions d'euros	Guadeloupe*	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	Total	*dont Saint-Martin
Programmes gérés par les régions ou collectivités uniques AG Région	610,8	392,6	521	0	1130,5	2654,9	0
FEDER	424,1	286,1	352	0	940,2	2002,4	0
Allocation RUP	97,8	52,1	93,1	0	190,3	433,3	0
FSE	86,7	54,4	73,4	0	0	214,5	0
Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ) Quote-part gérée par les régions ou collectivités	2,2	0	2,5	0	0	4,7	0
Programmes gérés par l'État (Préfets)	203,8	83,9	124,7	217,2	516,8	1146,4	54,4
FEDER	31,4			148,9		180,3	31,4
FSE	165,2	83,9	124,7	65,5	516,8	956,1	15,8
Allocation RUP	7,2	0	0	2,8	0	10	7,2
Total général FEDER-FSE	814,6	476,5	645,7	217,2	1647,3	3801,3	54,4
Programme national Initiative pour l'emploi des Jeunes (IEJ) Quote-part gérée par l'État (Préfets)	19	13	15,4	10	73,2	130,6	1,2
IEJ	9,5	6,5	7,7	5	36,6	65,3	0,6
FSE	9,5	6,5	7,7	5	36,6	65,3	0,6
Total FEDER-FSE/IEJ	833,6	489,5	661,1	227,2	1720,5	3931,9	55,6
Total FEADER	171	112	130,2	60	385,5	858,7	3
Total FEAMP régionalisé	9,6	7,1	9,7	3	11,9	41,1	0,769
Total (Hors programmes de coopération)	1014,2	608,6	801	290,2	2117,9	4831,7	59,3

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé au Gouvernement.

La collectivité de Saint-Martin est présentée dans une colonne spécifique en raison de sa récente séparation de la Guadeloupe, territoire auquel ses dotations sont encore comptablement rattachées.

B. DANS LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Les montants attribués au titre du fonds européen de développement (FED) sont très inférieurs à ceux dont bénéficient les régions ultrapériphériques : ils ne représentent que 286 millions d'euros sur l'exercice 2014-2020 pour les vingt-cinq PTOM que compte l'Union européenne.

L'allocation est effectuée par secteur de concentration, mais selon des modalités différentes suivant le programme de rattachement.

Les dotations territoriales prennent la forme d'un appui budgétaire ; les programmes régional et thématique privilégient une approche par projets.

FED TERRITORIAL (2014-2020)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Wallis-et-Futuna	Saint-Pierre-et-Miquelon
Secteur	Emploi et insertion professionnelle	Tourisme	Développement numérique	Tourisme durable et desserte maritime
Montant (en millions d'euros)	29,8	29,95	19,6	26,3
Évolution / 2008-2013	+ 50,4%	+ 51%	+ 29%	+ 26,8%

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé au Gouvernement.

Le FED territorial bénéficie aux collectivités françaises à hauteur de 105,6 millions d'euros entre 2014 et 2020, soit une hausse de 27 % par rapport à l'exercice précédent alors même que Mayotte est entrée entretemps dans la catégorie des régions ultrapériphériques.

Les programmes FED régional et thématiques distribuent, quant à eux, un peu moins de 100 millions d'euros à l'ensemble des vingt-cinq PTOM européens. Les collectivités françaises n'y sont pas identifiées en tant que telles.

FED RÉGIONAL ET FED THÉMATIQUE (2014-2020)

	FED Pacifique	FED Océan indien	FED Caraïbe	FED thématique
PTOM concernés	4 PTOM dont 3 français	Les TAAF (seul PTOM bénéficiaire)	12 PTOM dont Saint-Barthélemy	Les 25 PTOM
Secteur de concentration	Changement climatique et biodiversité	Écosystèmes terrestres et marins, énergies durables, biodiversité marine	Énergies durables et biodiversité marine	Changement climatique et énergies durables
Montant (en millions d'euros)	36	4	40	16 à 18
Évolution / 2008-2013	+ 300%	+ 33,33% (malgré la sortie de Mayotte)	+ 42,85%	Nouveau programme

Source : réponse au questionnaire budgétaire adressé au Gouvernement.

SECONDE PARTIE : L'ANNÉE 2018, TEMPS DE LA DÉCISION POUR LES OUTRE-MER

Dans la relation des outre-mer au sein de la République française, l'année 2018 sera fondamentale à plus d'un titre :

– du point de vue économique et social, elle marquera la pleine application de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite « loi ÉROM » ;

– du point de vue institutionnel et politique, elle connaîtra, au plus tard en novembre, la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, aboutissement du processus de paix ouvert, il y a trente ans, par les accords de Matignon du 26 juin 1988, et qui a permis à l'archipel de briser la spirale de la violence ;

– du point de vue de la protection des populations et de l'adaptation au changement climatique, elle verra se panser les plaies du passage de l'ouragan *Irma* sur Saint-Martin et Saint-Barthélemy dans la nuit du 5 au 6 septembre dernier, et tirer les leçons de la catastrophe dans des outre-mer très vulnérables aux catastrophes naturelles.

I. UNE APPLICATION EXCESSIVEMENT LENTE DE LA LOI ÉROM

La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite « loi ÉROM », a été adoptée par l'Assemblée nationale et par le Sénat les 9 et 14 février 2017, dans un consensus tel qu'aucun groupe parlementaire n'a estimé nécessaire d'en saisir le Conseil constitutionnel. Elle a été promulguée par le Président de la République le 28 février 2017, soit il y a plus de huit mois.

Dès sa nomination par la commission des Lois en juillet, votre rapporteure pour avis a résolu de consacrer une part de ses travaux au contrôle d'application de la loi ÉROM par le Gouvernement. Ce texte comporte, en effet, des mesures fondamentales pour l'égalité réelle entre les Français d'outre-mer et leurs compatriotes du continent européen : en matière sociale, dans le domaine de la mobilité, pour le secteur économique, en termes de santé publique, etc. Il était très attendu dans tous les territoires ultramarins où, suivant un rapport sénatorial remis en 2014, le rattrapage des niveaux de vie apparaît « *en panne* ⁽¹⁾ » : « *L'Agence*

(1) « *Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ?* », Rapport d'information n° 710 (2013-2014) de MM. Éric Doligé et Michel Vergoz, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 9 juillet 2014, <http://www.senat.fr/rap/r13-710/r13-710.html>

française de développement estime en effet aujourd'hui à vingt ans en moyenne l'écart de développement entre la France hexagonale et les départements et collectivités d'outre-mer. En 2010, l'IDH de la Guadeloupe correspondait à celui atteint par l'hexagone en 1998. Le nombre d'années d'écart de développement par rapport à l'hexagone atteignait 25 pour La Réunion, 27 pour la Guyane et 28 pour la Polynésie française. En nette diminution, le taux annuel moyen de croissance de l'IDH ultramarin est passé de 1 % à l'aube des années 2000 à 0,43 % en fin de décennie. Il atteint aujourd'hui un niveau égal à celui observé dans l'hexagone. ⁽¹⁾ »

Le législateur avait pris grand soin de rédiger aussi précisément que possible les dispositions de la loi ÉROM, de sorte qu'elles s'appliquent sans attendre. Cependant, parmi les 148 articles, certains nécessitaient une action du Gouvernement :

- 8 rapports à remettre au Parlement ;
- 4 habilitations à légiférer par ordonnance ;
- 31 mesures réglementaires, décrets ou arrêtés.

Votre rapporteure pour avis constate, à l'issue de ses travaux, qu'aucun des rapports n'est encore remis, que la première ordonnance qui devait être publiée menace de ne pas être prête dans les délais, et que moins de 10 % des mesures d'application de la loi ont été publiées huit mois après son adoption par le Parlement.

Certes, les processus électoraux du printemps 2017 et le changement de Gouvernement ont pu conduire à une forme de paralysie de l'administration. Mais ces éléments n'altèrent ni les prescriptions de la loi, ni l'exigence de leur application. **À l'heure où les outre-mer, leurs collectivités et leurs habitants souffrent d'un écart de niveau de vie considérable avec le reste de la France, l'accumulation des retards et l'enchaînement des carences ne sont pas acceptables. Les populations d'outre-mer n'ont pas à subir les décisions de l'administration centrale, ni à être considérées comme des priorités de second rang.**

Votre rapporteure pour avis ne peut s'empêcher de comparer cette situation avec une autre grande loi adoptée à une date voisine et traitant également d'égalité entre citoyens, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Sept mois après son adoption, ce texte de 224 articles qui appelait 54 mesures d'application en avait déjà reçu 30, soit 55 % ⁽²⁾. Ce différentiel d'exécution, qui dépasse de beaucoup l'aléa statistique, est très difficilement explicable. **Votre rapporteure pour avis appelle le ministère des outre-mer à**

(1) Ibid., p. 43.

(2) https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?sessionid=2CE6B36E78C748B30AB870CAA8B6DE8.jplgfr26s_2?idDocument=JORFDOLE000032396041&type=echeancier&typeLoi=&legislature=14

mobiliser l'ensemble du Gouvernement pour que la loi s'applique enfin dans les territoires.

A. LES RAPPORTS

La loi ÉROM commande au Gouvernement de remettre huit rapports au Parlement. Le délai imparti était fixé à douze mois après la date de promulgation de la loi pour quatre d'entre eux, et de dix-huit mois pour un cinquième. Ces documents sont donc toujours en phase de rédaction.

Trois rapports, toutefois, devaient être produits dans un délai de six mois, soit au plus tard le 28 août 2017 : le premier sur le lien entre le prix des boissons alcooliques et la consommation d'alcool (article 41), le deuxième présentant les scénarios permettant une augmentation des retombées financières de l'activité spatiale pour les collectivités territoriales de Guyane (article 145), le troisième sur les bases et les périmètres de calcul des taux de pauvreté des populations des outre-mer et des populations hexagonales (article 148). **Aucun n'a été déposé dans les délais impartis, et seul le dernier mentionné serait en voie de finalisation.**

Votre rapporteure pour avis n'admet pas les retards accumulés par le Gouvernement, d'autant que la mise à disposition prochaine de ces rapports avait souvent été avancée, à l'occasion des débats parlementaires, pour obtenir le retrait ou le rejet de divers amendements. Il convient que le Gouvernement honore ses engagements devant les élus et les devoirs que lui impose la loi.

B. LES ORDONNANCES

La loi ÉROM habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances à quatre reprises :

- sur les allocations logement à Saint-Pierre-et-Miquelon dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi (article 38) ;
- sur le droit de la sécurité sociale, toujours à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans le même délai de dix-huit mois (article 42) ;
- sur le toilettage des dispositions particulières à l'outre-mer du code de l'éducation, à nouveau dans un délai de dix-huit mois (article 55) ;
- sur l'édiction d'un régime fiscal transitoire pour faciliter les démarches de régularisation foncière à Mayotte, dans un délai de neuf mois (article 188).

Parmi ces ordonnances, seule la dernière doit être publiée dans un avenir proche, soit avant le 28 novembre 2017. Or, d'après les informations recueillies par votre rapporteure pour avis, **l'administration rencontre des difficultés pour**

produire un texte dans les temps. Il n'est pas exclu que le Gouvernement ne puisse faire usage de son habilitation, et qu'il soit contraint de procéder par la voie législative ordinaire.

C. LES DÉCRETS ET ARRÊTÉS D'APPLICATION

Sur les trente-et-une mesures d'application qu'appelle la loi ÉROM, trois seulement ont été édictées huit mois après la promulgation, soit moins de 10 % du total. Elles concernent l'alignement des plafonds de ressources ouvrant droit au complément familial sur ceux en vigueur en Europe (article 25), les conditions d'éligibilité à l'aide au fret (article 71) et l'adaptation outre-mer du montant de l'allocation pour demandeur d'asile et de ses modalités (article 106).

MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ÉROM (AU 18 OCTOBRE 2017)

Articles	Objet	Mesure publiée
20	Extension à Mayotte de la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales pour les particuliers-employeur	
23, I, 3°	Taux respectifs du complément familial et du montant majoré du complément familial	
23, I, 4°, b	Majoration spécifique pour parent isolé d'enfant handicapé à toute personne isolée bénéficiant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et de son complément mentionnés à l'article 10-1 de la présente ordonnance ou de cette allocation et de la prestation mentionnée à l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles et assumant seule la charge d'un enfant handicapé dont l'état nécessite le recours à une tierce personne	
23, II, 1°	Conditions de cumul de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé	
25	Alignement des plafonds de ressources ouvrant droit au complément familial par rapport à ceux de l'hexagone	Décret n° 2017-551 du 14 avril 2017
27 I, 1°	Ce montant minimal est fixé par décret en pourcentage du salaire horaire minimal prévu à l'article L. 141-2 du code du travail applicable à Mayotte, multiplié par la durée légale du travail en vigueur à Mayotte correspondant à la périodicité de la pension	
27, I, 1°	Ce montant minimal est majoré au titre des périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré dans le régime de base d'assurance vieillesse lorsque la durée d'assurance correspondant à ces périodes est au moins égale à une limite fixée par décret	
27, I, 1°	Par dérogation à l'avant-dernier alinéa du présent article, les modalités de calcul du montant minimal sont aménagées, dans des conditions fixées par décret, afin de limiter la réduction prévue au même alinéa sans que le montant minimal puisse décroître en fonction du rapport entre la durée d'assurance de l'intéressé et la durée maximale. Cet aménagement prend fin à une date fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et des outre-mer, et au plus tard le 1 ^{er} janvier 2035	
27, I, 2°	Le régime complémentaire défini à l'article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale est rendu applicable à Mayotte, dans des conditions définies par décret, à la date d'entrée en vigueur de l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 23-7 de la présente ordonnance	

27, III	Calcul du montant de la pension unique à Mayotte	
32, III, 2°	Taux majoré de la cotisation d'assurance vieillesse assise sur les rémunérations ou gains et les revenus d'activité	
37, 1°	Composition de la commission sur la pluriactivité du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, chargée d'établir un diagnostic partagé sur la pluriactivité dans le territoire et de formuler une stratégie pour la sécurisation des parcours professionnels des personnes pluriactives	
39	Mise en œuvre anticipée du compte personnel d'activité, avant le 1 ^{er} janvier 2018, pour les travailleurs indépendants affiliés aux fonds d'assurance-formation de non-salariés qui seront prêts avant cette date. La mesure bénéficiera particulièrement aux DOM-COM puisque la pluriactivité y est particulièrement développée	
43	Conditions particulières d'adaptation du fonds d'appui aux politiques d'insertion au bénéfice des départements et de l'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles aux collectivités relatif aux conventions d'appui aux politiques d'insertion	
47	Création de l'aide au voyage pour obsèques et l'aide au transport de corps	
48	Mise en place du dispositif Cadres Mayotte : critères d'attribution, montant et nature des aides aux étudiants	
49, II	Les modalités d'attribution de cette aide sont fixées par voie réglementaire, notamment en ce qui concerne les conditions de ressources des bénéficiaires : création du passeport pour la mobilité en stages professionnels	
71	Conditions d'éligibilité à l'aide au fret	Décret n° 2017-1476 du 16 octobre 2017
72	Règles régissant, selon les productions ou les risques couverts, l'établissement et le fonctionnement des fonds de mutualisation, les conditions de leur agrément, les conditions et modalités de l'indemnisation des exploitants agricoles ainsi que la gestion et le contrôle du respect de ces règles	
73	Dans des conditions définies par voie réglementaire, pour les marchés dont le montant estimé est supérieur à 500 000 euros hors taxes, les soumissionnaires doivent présenter un plan de sous-traitance prévoyant le montant et les modalités de participation des petites et moyennes entreprises locales	
78, I, 3, i	Autres règles statutaires particulières applicables à l'établissement public de coopération culturelle et environnementale	
83, III	Chasse en Guyane (partie réglementaire du code de l'environnement)	
87	Direction des ressources humaines uniques : ouverture des postes vacants dans les services de l'État à la mutation en priorité aux agents appartenant à des corps relevant de l'autorité du représentant de l'État et déjà affectés sur chaque territoire, en distinguant la procédure applicable selon que ces postes sont concernés ou non par un tableau périodique de mutation	
89	Conditions dans lesquelles lorsque la venue du ou des magistrats ainsi désignés n'est pas matériellement possible soit dans les délais prescrits par la loi ou le règlement, soit dans les délais exigés par la nature de l'affaire, les magistrats participent à l'audience et au délibéré du tribunal depuis un point du territoire de la République relié, en direct, à la salle d'audience, par un moyen de communication audiovisuelle	

106, 1	Adaptation du montant de l'allocation pour demandeur d'asile et de ses modalités d'attribution, de calcul et de versement pour tenir compte de la situation particulière des départements et collectivités d'outre-mer	Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017
115	Détermination du prix de cession des terrains situés dans la zone définie à l'article L. 5114-2 et inclus dans une zone classée, en application de l'article L. 5114-4, en espaces urbains et d'urbanisation future (décote)	
113	Indemnisation des victimes d'essais nucléaires	
117	Contestation d'un acte de notoriété qui porte sur un immeuble situé en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte	
138, I	Conditions dans lesquelles les centrales géothermiques d'une puissance supérieure à 3 mégawatts acquittent, au profit des communes sur les territoires desquelles elles sont situées, une redevance sur l'électricité produite par l'utilisation des ressources calorifiques du sous-sol	
138, II	Conditions dans lesquelles les centrales géothermiques d'une puissance supérieure à 3 mégawatts acquittent, au profit des régions sur les territoires desquelles elles sont situées, une redevance sur l'électricité produite par l'utilisation des ressources calorifiques du sous-sol	
143	Rétablissement d'une aide financière de premier numérotage des immeubles à Mayotte pour les communes à hauteur de 150 000 euros	

Source : *Legifrance*.

II. LE DÉLICAT ACHÈVEMENT DE LA TRANSITION CALÉDONNIENNE

A. UNE COLONISATION PARTICULIÈREMENT LONGUE ET DURE

C'est au milieu du XIX^e siècle, au nom de la France du Second Empire et de Napoléon III, le 24 septembre 1853 que le contre-amiral Auguste Febvrier-Despointes déclara prendre **possession de la Nouvelle-Calédonie**. L'archipel fut utilisé comme colonie pénitentiaire pour les condamnés aux travaux forcés, notamment pour les déportés politiques de la Commune – à l'Île des Pins – dont Louise Michel est probablement la plus connue. Peu de colons s'installaient volontairement de sorte que, au début du XX^e siècle, la moitié des Européens que compte le territoire ont un lien avec le système carcéral.

Quant aux Mélanésiens, peuple premier de l'archipel, un décret du 18 juillet 1887 les déclare « **sujets de la France** » et les **prive de droits civils**. Ils ne sont protégés que par la religion et régis que par la coutume.

La Nouvelle-Calédonie est ainsi un territoire sur lequel a prévalu une **ségrégation particulièrement stricte**, dans lequel **les autochtones étaient relégués hors des sphères de direction économique et politique**, et où éclataient sporadiquement des émeutes contre le colonisateur. L'exposition de Kanak dans un enclos lors de l'exposition coloniale de Paris, en 1931, a témoigné du **caractère très dur de la présence française**.

Il fallut attendre la seconde moitié du XX^e siècle pour que s'estompe la servitude coloniale : tous les Calédoniens ne deviennent véritablement citoyens, par la proclamation du **suffrage universel**, qu'en 1957. Les Kanak étaient alors autonomistes, tandis que les archipels voisins obtenaient successivement leur indépendance.

Les années 1960 et 1970 modifient en profondeur la situation. En raison de la fin de la guerre d'Algérie, plusieurs milliers de Français d'Afrique du nord vinrent s'établir en Nouvelle-Calédonie. En outre, la hausse des cours du **nickel**, dont l'archipel recèle d'importants gisements, a favorisé les immigrations métropolitaine et wallisienne. Toujours en marge du système économique et du partage des richesses, la population kanak se trouve progressivement mise en minorité sur le territoire qui était, à l'origine, le sien ; son autonomisme évolue vers une quête de l'indépendance.

Les **revendications indépendantistes** s'expriment pleinement dans les années 1980. En 1984, sous la direction de Jean-Marie Tjibaou, le Front de libération national kanak socialiste (FLNKS) proclame un « Gouvernement provisoire de Kanaky » et inaugure **quatre années de conflit** – les « évènements » – au cours desquelles la Nouvelle-Calédonie menace de basculer dans une guerre civile entre communautés. Au printemps 1988, la mort de six militaires et de dix-neuf militants indépendantistes à Ouvéa révèle au grand jour l'ampleur des fractures de la société calédonienne.

B. LA FIN DES TROUBLES ET LE DÉCOLLAGE ÉCONOMIQUE

L'épisode sanglant d'Ouvéa a convaincu les parties en présence de la nécessité d'une **solution négociée pour mettre fin à la spirale de la violence**. En 1988, les accords de Matignon-Oudinot réunissent le dirigeant kanak Jean-Marie Tjibaou, le représentant des Européens de Calédonie Jacques Lafleur, et le Premier ministre Michel Rocard. Ils prévoient un **statut transitoire** pour une durée de dix ans au terme de laquelle aura lieu un référendum d'autodétermination.

Dix ans plus tard, en 1998, les parties font le choix, sous l'égide du Premier ministre M. Lionel Jospin, de **repousser la consultation** de quinze à vingt ans. L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 reconnaît les « ombres » et « lumières » de la colonisation et l'existence d'une « *double légitimité* » des Kanak et des autres communautés ayant participé à l'histoire du territoire depuis le XIX^e siècle.

De 1988 à 2018, trente années se sont écoulées. Elles n'ont pas seulement mis un terme à l'engrenage de la violence. Elles ont aussi profondément **transformé le territoire, son organisation, son économie**.

La marginalisation des Kanak, qui avaient dû attendre 1964 pour que l'un des leurs obtienne le baccalauréat, est désormais terminée : **une élite s'est**

constituée, formée et compétente, apte à occuper des fonctions de décision et de direction tant dans l'administration que dans l'activité économique ⁽¹⁾.

Quant à l'économie, elle s'est littéralement transformée. Au début des années 1990, le produit intérieur brut de la Nouvelle-Calédonie résultait pour un tiers des transferts publics consentis par l'État. L'économiste Jean Freyss ⁽²⁾ parlait alors d'une « **économie assistée** » : la France plaçait la Nouvelle-Calédonie en situation de dépendance économique pour tuer dans l'œuf toute ambition d'indépendance politique. Les transferts publics sont demeurés stables en valeur, mais ils ne représentent plus désormais que 12 % du PIB calédonien, conséquence du passage du territoire à un **modèle d'industrie minière**. Cette évolution comporte cependant son revers, en ce qu'elle procure aux cours mondiaux du nickel un impact massif sur la vigueur de l'ensemble de l'économie calédonienne.

L'organisation institutionnelle en trois provinces – nord, sud et des îles – a également permis de **structurer le territoire** en garantissant, par une décentralisation poussée des compétences, la liberté d'administration des différentes communautés ⁽³⁾. La désignation d'un Congrès à la **représentation proportionnelle**, devant lequel est responsable un gouvernement également constitué à la proportionnelle des forces politiques, permet d'**associer chacun** aux grandes décisions du territoire, qui dispose par ailleurs de très larges compétences dans tous les domaines ne régaliens. Enfin, seuls sont électeurs et éligibles les titulaires de la **citoyenneté de Nouvelle-Calédonie, distincte de la nationalité française**, de façon à prévenir la submersion démographique des communautés originelles par une immigration massive vers l'archipel ⁽⁴⁾.

Votre rapporteure pour avis a auditionné des chercheurs et universitaires qui ont insisté sur le **bilan très positif des trente dernières années** ⁽⁵⁾. La modernisation des infrastructures a permis le développement sans remettre

(1) *Prévu par les Accords de Matignon, le programme « 400 cadres » avait pour objectif de « former, en dix ans, 400 cadres principalement mélanésiens afin qu'ils occupent des emplois de responsabilité dans la vie économique, sociale et culturelle comme dans la vie administrative de la Nouvelle-Calédonie et contribuer à son rayonnement dans la zone Pacifique ». Le programme « Cadres Avenir » lui a succédé en 2005. Plus de mille personnels de haut niveau ont ainsi été formés.*

(2) Jean FREYSS, *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, PUF (coll. IEDES-Tiers-monde), 1995.

(3) *Le partage entre communautés est aussi géographique : alors que les Européens unionistes se concentrent au sud autour de Nouméa, les provinces du nord et des îles sont très majoritairement kanak et indépendantistes.*

(4) *L'article 2 de l'Accord de Nouméa prévoit : « L'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi. Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. Elle sera aussi une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local. » Est citoyen calédonien toute personne de nationalité française résidant de manière principale en Nouvelle-Calédonie depuis 1998, et toute personne devenue majeure après cette date dont l'un des parents est citoyen calédonien.*

(5) Séverine Bouard, Jean-Michel Sourisseau, Vincent Geronimi & Séverine Blaise, *La Nouvelle-Calédonie face à son destin, Karthala (coll. Hommes et Sociétés)*, 2016.

totalemment en cause les coutumes et les traditions – la production agricole non marchande atteindrait ainsi une valeur comparable à celle de l'aide sociale.

C. LE RENDEZ-VOUS DE 2018 ET L'IMPÉRATIVE PRÉSERVATION DES ACQUIS DE TRENTE ANNÉES DE PAIX

L'Accord de Nouméa prévoit l'organisation d'une consultation électorale « portant sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité ». Aux termes de l'article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en fixe la date, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes de ses membres, avant la fin de l'avant-dernière année du mandat soit au plus tard en mai 2018. À défaut, cette date est arrêtée par l'État à novembre 2018.

Votre rapporteure pour avis se félicite des préparatifs engagés par l'État pour accompagner le processus de décision des Calédoniens sur leur destin commun. Il ne saurait être question, alors que la consultation aura lieu dans les douze prochains mois, d'humilier une des parties en présence ou de lui faire apparaître le recours à la violence comme la seule alternative.

1. Un cadre juridique consolidé

Jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté définit les modalités d'organisation du référendum. Elle vise à établir un consensus sur les conditions d'établissement et de révision des listes spéciales afin d'éviter les tensions.

La loi organique vient traduire l'accord intervenu entre les partenaires calédoniens à l'occasion du comité des signataires de l'Accord de Nouméa ⁽²⁾ du 5 juin 2015. Elle a ainsi prévu :

– l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation de différentes catégories d'électeurs, notamment ceux de statut civil coutumier, afin d'éviter que des Calédoniens se trouvent privés de leur droit de vote pour des raisons administratives. Près de 150 000 électeurs, soit 97,5 % de la liste électorale spéciale, ont ainsi été inscrits sans démarche particulière ;

– la réforme des commissions administratives spéciales chargées de l'établissement des listes ⁽³⁾ par l'adjonction en leur sein d'une « *personnalité*

(1) *Décision n° 2015-716 DC du 30 juillet 2015.*

(2) *Le comité des signataires est l'instance de supervision de l'Accord de Nouméa. Il réunit les signataires de l'accord, les différentes institutions et les forces politiques calédoniennes autour du Premier ministre.*

(3) *Une commission administrative spéciale se compose d'un magistrat judiciaire désigné par la Cour de cassation, du délégué de l'administration désigné par le Haut-commissaire, du maire de la commune ou de*

qualifiée indépendante, sans voix délibérative, dont le profil, le rôle et les modalités de désignation sont fixés par décret», et qui sont en pratique des experts des Nations unies (ONU). Les pouvoirs du président de la commission ont également été étendus à la prescription d'investigation.

2. La mobilisation de moyens humains

Le cadre juridique consolidé a permis d'engager, en 2016, les travaux de constitution de la liste électorale spéciale. L'État a assuré le déploiement des magistrats judiciaires, présidents des commissions administratives spéciales, désignés par le président de la cour de cassation.

L'État a également facilité les travaux de constitution de la liste par la mise en place d'un groupe technique en lien avec les services du gouvernement et des communes. Ce travail a permis d'identifier des personnes proposées à l'inscription d'office, de former des agents de mairies, d'adapter les applications informatiques de gestion de la liste.

Suite aux recommandations de l'ONU, l'État s'est engagé à améliorer l'exhaustivité des listes électorales, de façon à identifier et sensibiliser les électeurs remplissant les conditions d'inscription. Une campagne de communication de proximité a été engagée pour informer la population de la nécessité de s'inscrire au plus tôt.

Un travail plus technique visant à identifier les électeurs ayant vocation à figurer sur les listes électorales a également été conduit, avec l'aval des partenaires politiques locaux. Ce travail est basé sur les dispositions du décret n° 2016-1628 du 29 novembre 2016 relatif aux opérations de croisement de fichiers destinées à améliorer l'exhaustivité des listes électorales de Nouvelle-Calédonie.

Votre rapporteure pour avis constate que, de l'avis des experts des Nations unies, les travaux d'établissement de la liste spéciale «*se sont déroulés dans l'ensemble de manière sereine. Des éléments de transparence dans le déroulement des travaux des commissions administratives spéciales ont été notés, qu'il s'agisse de l'accès aux documents ou de la disponibilité constante de l'État à accéder aux demandes d'informations de la mission d'experts, ainsi que celle du tribunal à l'occasion de la phase du contentieux.*»⁽¹⁾ Toutefois, le consensus reste encore à établir sur l'inscription d'office de l'ensemble des électeurs, et notamment de l'ensemble des Kanak : la prise de position récente du Conseil d'État⁽²⁾ pourrait, à cet égard, ouvrir

son représentant, et de deux électeurs de la commune désignés par le Haut-commissaire après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

(1) Rapport sur l'établissement de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC), Nouméa, août 2016, http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/content/download/3107/23771/file/20160825_LESC-RAPPORT_EXPERTS%20ONU-1.pdf

(2) Avis de l'Assemblée générale du 7 septembre 2017, n° 393431.

la voie à une ultime modification de la loi organique, si le comité des signataires l'a agréé ⁽¹⁾.

3. De multiples réflexions sur les suites de la consultation

Les modalités techniques d'organisation de la consultation n'épuisent pas le débat relatif à ses enjeux. L'Accord de Nouméa ordonne l'organisation d'une consultation « *sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* ». **Une réponse positive aurait des conséquences évidentes**, à savoir l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie et l'organisation d'un régime de transition aboutissant au départ des autorités françaises.

En revanche, **une réponse négative ouvrirait une période de doute**. Certes, l'Accord de Nouméa prévoit qu'une deuxième et une troisième consultation pourraient être organisées respectivement deux et quatre ans plus tard, mais rien ne permet de penser qu'elles produiraient des résultats différents. Quel serait, alors, le cheminement à suivre pour le territoire et ses populations, dans quelle architecture institutionnelle, et selon quelles modalités ?

La France a justement anticipé ces questions en sollicitant plusieurs missions gouvernementales et parlementaires ⁽²⁾. **Tous insistent sur le point, que partage pleinement votre rapporteure pour avis, que l'aboutissement de l'Accord de Nouméa ne doit pas signifier la remise en cause de ses acquis en termes de concorde civile, de répartition des pouvoirs entre les institutions, et de stabilisation de la société.**

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui exorbitant du droit commun, mais tant le Conseil constitutionnel ⁽³⁾ que la Cour européenne des droits de l'homme ⁽⁴⁾ l'admettent en raison de son caractère transitoire, voué à s'éteindre d'une façon ou d'une autre une fois la consultation – ou les consultations – sur l'accès à la pleine souveraineté accomplie. Serait-il possible d'**institutionnaliser**

(1) Cet accord a été approuvé le 2 novembre 2017 par le XV^e Comité des signataires.

(2) On peut citer les « *Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie* » d'octobre 2013 par MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien ; le rapport de la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie de MM. Alain Christnacht, Yves Dassonville, Régis Fraisse, François Garde, Benoît Lombrière et Jean-François Merle d'octobre 2016 ; le rapport d'information n° 4596 déposé le 28 mars 2017 par M. René Dosière au nom de la mission d'information de l'Assemblée nationale, présidée par M. Dominique Bussereau, sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. L'Assemblée nationale a reconduit sa mission d'information pour la XV^e législature.

(3) Le Conseil constitutionnel applique l'Accord de Nouméa, auquel renvoient les articles 76 et 77 de la Constitution, et qui se définit lui-même comme transitoire.

(4) « 61. La Cour constate que le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination. Il s'agit d'un « système inachevé et transitoire ».

62. Or, après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, cette condition de dix ans de résidence fixée par le statut du 19 mars 1999 a constitué un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier. »

CEDH (deuxième section), Py c/ France, 11 janvier 2005, n° 66289/01.

durablement la citoyenneté calédonienne au sein de la nationalité française, qui prive un citoyen français de ses droits politiques sur une partie du territoire national ? Il conviendra d'aplanir les difficultés de droit pour que n'en résultent pas, à terme, des difficultés en fait.

III. LE DÉFI DE LA PROTECTION DES POPULATIONS ET DES TERRITOIRES FACE AUX CATASTROPHES NATURELLES

A. L'OURAGAN *IRMA*, UN PHÉNOMÈNE EXCEPTIONNEL

L'ouragan *Irma*, classé au niveau 5 – maximal – sur l'échelle de Saffir-Simpson ⁽¹⁾, est **l'un des plus violents jamais enregistrés** dans l'Atlantique nord. Tout au long de son parcours du 30 août au 12 septembre 2017, des Antilles à la Floride, *Irma* a causé la mort de plus de cent personnes, provoqué l'évacuation de plusieurs millions de personnes, et entraîné des dégâts matériels évalués à près de 100 milliards de dollars.

Dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont subi ce phénomène climatique au plus fort de sa puissance. La Guadeloupe a également été touchée, mais n'a pas subi de dommages significatifs.

Votre rapporteure pour avis s'est entretenue avec les présidents des deux collectivités frappées, M. Daniel Gibbs à Saint-Martin et M. Bruno Magras à Saint-Barthélemy. Elle tient à **saluer leur détermination et leur action dans des circonstances extrêmement éprouvantes, ainsi que le rôle des services de l'État** sous la direction de la préfète déléguée, Mme Anne Laubiès. Onze vies ont été perdues lors du passage d'*Irma* : ce sont évidemment onze de trop mais, sans les préparatifs réalisés et sans les précautions prises par la population locale, un bilan bien plus lourd serait probablement à déplorer.

B. UNE RÉPONSE EFFICACE DES POUVOIRS PUBLICS

1. Des préparatifs sérieux

Les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sont préparées à affronter à tout moment un événement climatique d'ampleur. Les collectivités disposent d'un **plan de prévention des risques naturels** ⁽²⁾ élaboré et mis en application par l'État, qui délimite les zones à risque et définit les mesures de protection à prendre, par les autorités locales comme par les particuliers. En outre, comme l'a indiqué le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, un **plan** réactualisé

(1) L'échelle de Saffir-Simpson est l'instrument de classification de l'intensité des ouragans dans l'hémisphère ouest, qui inclut les bassins cycloniques de l'Atlantique et du Pacifique nord à l'est de la ligne de changement de date. Elle est graduée en cinq niveaux d'intensité, correspondant à des intervalles de vitesses de vents normalisés. Un phénomène de catégorie 5 correspond à des vents de plus de 251 km/h. L'ouragan *Irma* a donné lieu à des vents de 295 km/h.

(2) Article L. 562-1 et suivants du code de l'environnement.

tous les ans identifie lieux de regroupement et postes de secours ⁽¹⁾. La discipline de la population, qui se conforme aux consignes de sécurité de la préfecture et de la collectivité, sont également des atouts pour faire face aux catastrophes naturelles.

Outre ces mesures de long terme, les pouvoirs publics – État et collectivités – ont également pris la décision de solliciter des renforts. Des personnels et du matériel du génie ont été repositionnés, ainsi que des formations militaires de la sécurité civile ⁽²⁾ et des équipes d'EDF avec groupes électrogènes et moto-pompes afin de suppléer l'arrêt éventuel des centrales thermiques qui alimentent les territoires.

Votre rapporteure pour avis a tiré de ses auditions le **sentiment d'une préparation sérieuse à l'événement**. Tout a été pensé pour **porter secours aux populations en difficulté** et pour **restaurer au plus vite les services publics**.

2. Une restauration rapide des services publics nécessaires

La réponse à *Irma* a été perturbée par la menace de *José*, ouragan de niveau 4, qui pouvait s'abattre sur les territoires déjà touchés dans la journée du 9 septembre. Toutefois et fort heureusement, le cyclone a infléchi sa course et n'a pas frappé des Antilles françaises, mais il a néanmoins retardé l'arrivée sur le terrain des moyens nécessaires aux réparations et à la sécurisation des personnes et des biens.

Le 6 septembre, dès l'ouragan passé, la logistique de l'aide aux îles frappées s'est organisée en Guadeloupe, en présence de la ministre des Outre-mer, Mme Annick Girardin. Le lendemain, un escadron de gendarmes mobiles est projeté depuis la Guadeloupe – 90 personnels à Saint-Martin, 15 à Saint-Barthélemy – accompagnés de pompiers, médecins et sauveteurs. Un pont aérien achemine l'eau et la nourriture dont la population a besoin, et évacue vers Pointe-à-Pitre quelque 300 personnes (blessés, femmes enceintes, enfants en bas âge).

Entre le 7 et le 8 septembre, les communications mobiles ont été rétablies à Marigot et Gustavia. Les blocs opératoires des hôpitaux sont progressivement remis en état de fonctionnement. Le redémarrage partiel des centrales permet d'alimenter les services de santé et même, à Saint-Barthélemy, l'aéroport et l'usine de dessalement.

À partir du 7 septembre, deux frégates basées à Fort-de-France, le *Ventôse* et le *Germinal*, ont délivré à Saint-Martin et Saint-Barthélemy du matériel de première urgence. Le 12 septembre, le bâtiment de projection et de commandement (BPC) *Tonnerre* a appareillé de Toulon pour rallier les Antilles

(1) http://www.comstbarth.fr/plan_cyclone.aspx

(2) <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Les-unites-militaires-de-la-securite-civile>

huit jours plus tard⁽¹⁾ ; il apporte notamment du matériel lourd de terrassement, des capacités de fret, des chalands de débarquement et des hélicoptères.

Le 10 septembre, Radio France a ouvert une station « *Urgence Info Îles du Nord* » sur fréquence FM et sur internet. En concertation avec les autorités, elle diffuse les messages à destination des populations sur la météo, la sécurité, la distribution des rations, et toute autre information utile.

Dans les circonstances les plus exceptionnelles qui soient, votre rapporteure pour avis estime que la première réponse apportée par les autorités publiques aux dévastations causées par Irma ont été à la hauteur des enjeux. Les présidents des collectivités ont loué l'investissement de l'État et sa réactivité. La rapidité de la remise en fonctionnement des services publics témoigne des efforts de tous et de leurs résultats.

3. La question de l'ordre public

Dans les jours qui ont suivi le passage d'*Irma*, la presse nationale a fait état de **scènes de pillage** confirmées par la ministre des outre-mer⁽²⁾, voire d'une « *ambiance de guerre* »⁽³⁾, et de rumeurs de « *chasse aux blancs* »⁽⁴⁾ à Saint-Martin. Les vols concernent les produits de première nécessité, mais aussi des objets de valeur.

Cette situation a justifié l'envoi sur les territoires touchés de **renforts policiers et militaires**. Au 9 septembre, avant l'interruption des liaisons par le passage de *José*, plus de 400 gendarmes, près de 100 policiers et 100 troupes de marine sont déployés à Saint-Martin. La préfecture décrète un **couvre-feu** entre 19h et 7h, jusqu'au 13 puis jusqu'au 21 septembre. Enfin, la présidente et le procureur près le tribunal de grande instance de Basse-Terre, dans le ressort duquel se situent les îles touchées, se transportent à Saint-Martin pour « *apporter une réponse extrêmement ferme et ce, dans des conditions dégradées* »⁽⁵⁾.

(1) *La Marine nationale dispose actuellement de trois bâtiments de projection et de commandement : le Mistral, le Tonnerre et le Dixmude. Ces navires sont des porte-hélicoptères, disposent de plates-formes élévatrices de charge de 13 tonnes, de capacités de commandement avec communication satellitaire, d'un hôpital avec scanner, bloc opératoire et 70 lits.*

(2) « *Pillages à Saint-Martin après le passage de l'ouragan Irma : la situation est "grave"* », L'Obs, 8 septembre 2017, <http://tempsreel.nouvelobs.com/planete/20170908.OBS4392/irma-la-ministre-annick-girardin-evoque-des-pillages-a-saint-martin.html>

(3) « *Après Irma, à Saint-Martin, "l'ambiance de l'île est une ambiance de guerre"* », LCI, 10 septembre 2017, <http://www.lci.fr/replav/apres-irma-a-saint-martin-l-ambiance-de-l-ile-est-une-ambiance-de-guerre-2064033.html>

(4) « *Saint-Martin : le gouvernement veut éteindre la polémique sur la gestion de la crise* », Le Figaro, 10 septembre 2017, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/09/10/01016-20170910ARTFIG00189--saint-martin-les-forces-d-elite-contre-les-troubles.php>

(5) « *Trois questions à Samuel Finielz, procureur de la République de la juridiction de Basse-Terre* », France-Antilles, 8 septembre 2017, <http://www.guadeloupe.franceantilles.fr/actualite/environnement/ils-sont-partis-pour-aider-447691.php>

Le Gouvernement a indiqué que 120 procédures concernant 105 personnes avaient été diligentées, et 10 mises sous écrou prononcées. Plusieurs audiences sont programmées pour la fin de l'année, 45 personnes ayant fait l'objet d'alternatives aux poursuites. Six armes de poing, des produits stupéfiants et des marchandises volées ont été saisies.

Cette situation a suscité une polémique nationale sur une éventuelle défaillance de l'État dans la gestion des conséquences d'*Irma* en termes de sécurité publique⁽¹⁾. Les débats ont été exacerbés par le sentiment diffus d'une meilleure réaction des Pays-Bas à Sint-Maarten, l'autre moitié de l'île de Saint-Martin⁽²⁾.

Votre rapporteure pour avis constate que les personnels policiers et militaires sont arrivés à Saint-Martin en nombre suffisant après quelques jours. Dans une zone dévastée par un ouragan, c'est **un délai qui doit être amélioré**. Les heures de vacance de la puissance publique, dans un territoire où la préfecture même a été détruite, sont propices aux **réactions les plus condamnables des profiteurs les plus vils**. Pour autant, **votre rapporteure pour avis ne saurait critiquer trop durement les autorités qui, en privilégiant des personnels de santé et de sécurité civile plutôt que des policiers et des militaires, ont agi dans le meilleur intérêt de la population**.

Votre rapporteure pour avis engage le Gouvernement, en liaison avec les élus locaux, à privilégier autant que possible un repositionnement des unités de secours lorsque s'annonce un phénomène qui, même d'une violence extrême, était prévisible quelques jours à l'avance. Le temps de latence constaté à Saint-Martin est d'autant plus problématique que la France disposait de bases arrière sûres, en Guadeloupe et en Martinique, où des troupes et du matériel auraient pu être disposés. De même, il y aurait eu avantage à ce qu'un bâtiment de projection et de commandement de la Marine nationale, particulièrement utile dans la gestion des catastrophes naturelles, se soit trouvé à proximité immédiate et n'ait pas eu à rallier les Antilles depuis Toulon. Sur ce point, il est fort dommageable que le bâtiment de transport léger *Dumont d'Urville* ait reçu, le 19 juin dernier, l'ordre de quitter sa base de Fort-de-France en vue de son démantèlement, alors que le bâtiment multi-missions éponyme qui a vocation à lui succéder ne sera livré à la Marine nationale qu'en 2019.

(1) « Ouragan Irma à Saint-Martin : la polémique monte sur l'impréparation de l'État », Europe 1, 10 septembre 2017, <http://www.europe1.fr/societe/ouragan-irma-a-saint-martin-la-polemique-monte-sur-limpreparation-de-letat-3432485>

(2) « Dans la partie néerlandaise de Saint-Martin, une intervention jugée à la hauteur », Le Monde, 11 septembre 2017, http://abonnes.lemonde.fr/climat/article/2017/09/11/dans-la-partie-neerlandaise-de-saint-martin-une-intervention-jugee-a-la-hauteur_5183836_1652612.html

C. UN SOUTIEN DE LONG TERME À DÉFINIR

1. Des dégâts considérables sur le long terme

Dès le 8 septembre, l'état de catastrophe naturelle avait été proclamé⁽¹⁾. Devant l'ampleur des destructions, le Gouvernement a nommé M. Philippe Gustin délégué interministériel pour la reconstruction des territoires touchés le 14 septembre 2017⁽²⁾. Il a produit un premier bilan le 11 octobre.

Les réseaux électriques et de télécommunications sont rétablis sur l'ensemble des deux îles. L'accès à l'eau reste problématique à Saint-Martin, avec seulement 63 % des foyers bénéficiant de l'eau courante, en raison de la conjugaison de la violence de l'ouragan et de l'obsolescence des canalisations. La production d'eau désalinisée a baissé de moitié.

Dans le domaine scolaire, la totalité des établissements de Saint-Barthélemy et la moitié de ceux de Saint-Martin ont rouvert leurs portes. Hormis trois écoles totalement détruites, la reprise normale des cours est attendue pour la rentrée des vacances de la Toussaint.

Les liaisons aériennes et maritimes commerciales fonctionnent, même si l'aéroport international de Juliana n'est pas totalement fonctionnel. Les tarifs demandés aux habitants pour un trajet avec escale vers Paris ont fortement progressé, ce qui est difficilement acceptable.

Dans le domaine économique, de nombreux commerces ont rouvert, dont le principal supermarché de Saint-Martin. En revanche, beaucoup d'entreprises restent closes du fait de la destruction des bâtiments, du départ de leurs collaborateurs ou de l'absence de clients, notamment dans le secteur hôtelier. Des dépôts de bilan sont à redouter.

Les besoins pour la reconstruction atteignent des sommes considérables. Le 9 septembre, la Caisse centrale de réassurance estimait les coûts liés au passage d'Irma à 1,2 milliard d'euros, incluant les « *dommages aux habitations, aux véhicules et aux entreprises (dont leurs pertes d'exploitation) qui sont couverts par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles* »⁽³⁾. Ces chiffres ne concernent que les assurés, soit la moitié des habitants de Saint-Martin et les deux tiers de ceux de Saint-Barthélemy. Ils sont compatibles avec les estimations de la collectivité de Saint-Martin, qui évoque 2,5 milliards d'euros pour les actions prioritaires sur son territoire.

(1) Arrêté du ministre de l'intérieur n° INTE1725480A du 8 septembre 2017 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

(2) Décret du 14 septembre 2017 portant nomination d'un délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

(3) Communiqué de presse du 9 septembre 2017, <https://www.ccr.fr/web/ccr/-/communiqu%C3%A9-de-presse-irma>

2. Des engagements de l'État

L'État a mis en place une aide exceptionnelle pour les entreprises sinistrées : 1 000 euros sont alloués à tout type d'entreprise, 5 000 euros à celles qui garantissent le maintien dans l'emploi de leurs salariés par chômage partiel, et 10 000 euros sur présentation des factures liées au redémarrage de l'activité.

Le 11 octobre, le troisième comité interministériel pour la reconstruction de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin a notamment décidé :

- la délivrance d'une carte prépayée aux foyers en difficulté, qui ne pourra être utilisée que sur le territoire français ;
- une concertation avec les banques pour l'autorisation exceptionnelle de découverts, avec une garantie par Bpifrance des prêts pour lesquels une suspension de remboursement est accordée par la banque ;
- un accès facilité des entreprises aux prêts de développement de la BPI ;
- une sensibilisation des différents acteurs économiques aux difficultés de trésorerie des entreprises, notamment en termes de charges sociales, avec l'ouverture à Saint-Martin d'un guichet unique.

3. Des mesures encore insuffisantes

Votre rapporteure pour avis appelle l'État à aller plus loin dans la prise en compte des destructions causées par *Irma*, et à ne pas se limiter à des annonces qui restent à concrétiser. Des leçons sont à retirer de la catastrophe, sans quoi les mêmes causes produiront les mêmes effets.

En amont des catastrophes naturelles, et en particulier dans les outre-mer qui sont particulièrement exposés aux cyclones, il convient de protéger les infrastructures d'énergie, d'eau et de télécommunication. Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont souffert des coupures et des pertes de réseau : ces inconvénients peuvent être prévenus par l'**enfouissement des lignes** et par l'édification de **réserves d'eau**, mais les financements doivent s'adapter en conséquence. Par ailleurs, il est incompréhensible que les îles concernées ne soient pas dotées d'un **abri anticyclonique** dans lequel les populations et les autorités puissent se protéger. L'État doit montrer l'exemple et empêcher les situations de danger comme celles connues à Marigot, où même la préfecture n'a pas résisté.

Quant à la situation économique, sa dégradation est certaine dès lors que les hôtels sont détruits et la saison touristique perdue. Au vu des circonstances extraordinaires, il faut **empêcher que les faillites se multiplient et que les licenciements s'enchaînent** : l'État pourrait consentir une aide exceptionnelle aux entreprises, par exemple par une exonération temporaire de charges, et faciliter encore davantage le chômage partiel pour toutes les catégories afin d'éviter un exode des cadres et catégories socioprofessionnelles supérieures.

Enfin, la coopération européenne et internationale a laissé à désirer, notamment sur l'île de Saint-Martin où les autorités françaises et néerlandaises ont agi sans se coordonner. Chaque pays a soutenu son territoire, sans rechercher de complémentarité avec l'autre, alors même que les problématiques rencontrées étaient tout à fait similaires. Il a fallu attendre le 21 septembre pour que les deux pays créent avec le Royaume-Uni une structure militaire tripartite basée à Curaçao et dénommée *Albatros*. Pareille organisation devrait, là encore, être **constituée en amont du phénomène**, dès l'annonce de son caractère exceptionnel par les météorologues.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition de Mme Annick Girardin, ministre des Outre-mer (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2017)⁽¹⁾, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Outre-mer » (Mme Huguette Bello, rapporteure pour avis).

Contrairement aux conclusions de Mme Huguette Bello, rapporteure pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2018.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente. Il appartient à la commission des Lois, saisie pour avis du projet de loi de finances pour 2018, de se prononcer sur la mission « Outre-mer ». Nous examinons d'abord un amendement de crédits, n° II-CL65 de Mme Danièle Obono, qui porte sur l'état B annexé à l'article 29.

Mme Danièle Obono. Le budget de l'outre-mer n'a progressé que de 1,4 million d'euros entre 2017 et 2018, soit moins que l'inflation. Ce n'est pas satisfaisant.

Le changement de périmètre, relatif aux crédits de paiement affectés aux établissements scolaires ultramarins, a permis de montrer l'indigence des financements dont nous discutons. Pour ce qui concerne le programme 123 sur les conditions de vie outre-mer, le Gouvernement baisse de 54 millions d'euros les dotations aux collectivités territoriales, de 3 millions d'euros les crédits du logement, de 2 millions d'euros l'enveloppe sanitaire et sociale. En revanche, l'accès au financement bancaire augmente de 4 millions d'euros et, dans le programme 138 sur l'emploi outre-mer, le soutien aux entreprises progresse à hauteur de 48 millions d'euros.

Nous proposons de redéployer les 50 millions d'euros octroyés aux entreprises vers les budgets du logement, de la culture, de la jeunesse et des sports.

Mme Huguette Bello, rapporteure pour avis. Les entreprises ultramarines sont, dans leur écrasante majorité, de toutes petites structures. Nous devons nous garder de la tentation de gérer la misère. J'en appelle à la sagesse de nos collègues.

La Commission rejette l'amendement n° II-CL65.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente. Nous allons à présent nous prononcer sur les crédits de la mission. Avant de les mettre aux voix, je demande son avis à notre rapporteure.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

Mme Huguette Bello, rapporteure pour avis. Mon avis est défavorable. J'ai longuement fait part, devant la commission élargie, de mon insatisfaction devant le premier budget de cette législature.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2018.

Après l'article 57

La Commission examine l'amendement n° II-CL67 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. L'effectivité des aides aux entreprises doit faire l'objet d'une attention accrue. Le rapport annuel du comité de suivi de France Stratégie a permis de prendre conscience de l'effet minime du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), et ceci en dépit de son coût considérable. En cette période de restriction de la dépense publique, une évaluation des soutiens apportés aux entreprises et aux banques s'impose. Nous demandons un rapport sur les résultats concrets et l'effectivité réelle des fonds alloués au titre de l'action 01, « Soutien aux entreprises », du programme 138, et de l'action 09, « Appui à l'accès aux financements bancaires », du programme 123. Nous pourrions ainsi apprécier le soutien à l'autonomie économique des territoires d'outre-mer, et établir un ratio entre créations d'emploi et crédits consommés.

Mme Huguette Bello, rapporteure pour avis. Dans le cadre de la réforme annoncée du CICE, qui vise à transformer ce dispositif en allègement pérenne de cotisations sociales, nous avons besoin d'éléments précis. Je suis favorable à cet amendement.

Mme Naïma Moutchou. Il me semble déjà possible d'accéder aux informations demandées. S'il s'agit d'obtenir des précisions, chaque député a tout loisir d'interpeller le Gouvernement au cours de l'examen en séance publique. Je suis réticente à cet amendement.

Mme Maina Sage. L'outre-mer a besoin d'un meilleur suivi statistique. La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite « loi ÉROM », ordonnait au Gouvernement de remettre au Parlement une dizaine de rapports : aucun n'est encore publié ; beaucoup n'ont pas fait l'objet de la moindre réunion. Ces délais sont excessivement longs. Par principe, mon groupe soutiendra la proposition de Mme Obono.

La Commission repousse l'amendement n° II-CL67.

Elle aborde ensuite l'amendement n° II-CL72 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Une grande partie de la population ultramarine est uniquement créolophone. La pratique de cette langue, qui n'est pas officielle, doit nous inciter à nous interroger : le rapport même à la langue laisse parfois apparaître un passé peu glorieux. Cette situation de présence concurrente de deux

langues, qui entrent en confrontation, est appelée la diglossie ; elle est identifiée comme cause d'illettrisme et de décrochage scolaire.

Sur la base d'études réalisées dans des espaces connaissant des conditions similaires, nous estimons qu'il faut revoir ce fonctionnement. De plus, la reconnaissance des spécificités des territoires d'outre-mer et de leurs langues régionales passe par la possibilité d'un enseignement pour tous ceux qui en font la demande dans leur cursus. Il serait opportun d'envisager un changement de cap dans la relation de l'éducation nationale au patrimoine culturel et linguistique des outre-mer, sujet sur lequel nous sollicitons un rapport.

Mme Huguette Bello, rapporteure pour avis. Beaucoup de travaux ont été menés sur le bilinguisme et la diglossie. Cette question est plus large qu'une simple perspective économique. Je m'en remets à la sagesse des commissaires.

Mme Naïma Moutchou. Nous sommes sensibles à la préoccupation soulevée, mais il existe déjà un grand nombre d'études qui permettent de l'approfondir.

La Commission repousse l'amendement n° II-CL72.

PERSONNES ENTENDUES

MINISTÈRES ET ADMINISTRATIONS

Cabinet de la ministre des outre-mer

- Mme Sandra Reviriego, conseillère parlementaire
- Mme Raphaëlle Seguin, conseillère technique

Direction générale des outre-mer

- M. Charles Giusti, directeur général adjoint
- M. Jean-Pierre Balcou, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles
- Mme Corinne Minot, sous-directrice de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

ÉLUS LOCAUX ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Conseil territorial de Saint-Barthélemy

- M. Bruno Magras, président

Conseil territorial de Saint-Martin

- M. Daniel Gibbs, président

MISSION D'ÉCOUTE ET DE CONSEIL SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

- M. Alain Christnacht, conseiller d'État honoraire

UNIVERSITAIRES ET CHERCHEURS

Auteurs de l'ouvrage *La Nouvelle-Calédonie face à son destin – Quel bilan à la veille de la consultation sur la pleine souveraineté ?*

- M. Vincent Geronimi, maître de conférences en économie à l'Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines
- M. Jean-Michel Sourisseau, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)