

1990 10/10 4 p



PROJET DE LOI ORGANIQUE
portant actualisation des dispositions de nature organique
relatives aux départements et régions d'outre-mer

PROJET DE LOI
portant création de la collectivité unique de Guyane et
de la collectivité unique de Martinique

Etude d'impact

14 décembre 2010

SOMMAIRE

CHAPITRE I : LA GUYANE ET LA MARTINIQUE : DES COLLECTIVITES DE DROIT COMMUN.....	6
1-1 DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER.....	6
1-2 DES REGIONS MONODEPARTEMENTALES.....	11
1-3 DES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES QUI BENEFICIENT D'UN REGIME FISCAL SPECIFIQUE : L'OCTROI DE MER.....	15
1-3.1 Statut de la Martinique et de la Guyane au regard du droit de l'Union européenne.....	15
1-3.2 Le régime actuel de l'octroi de mer.....	16
CHAPITRE II : DE L'IDENTITE INSTITUTIONNELLE A LA COLLECTIVITE UNIQUE.....	17
2-1 UN CADRE INSTITUTIONNEL ALIGNÉ AVEC LA METROPOLE SOUS RESERVE DE QUELQUES ADAPTATIONS.....	18
2-1.1 Une identité législative de la Guyane et de la Martinique par la départementalisation de 1946.....	19
2-1.2 La persistance d'une logique d'identité adaptée sous la Vème République.....	21
2-2 L'EMERGENCE D'UN BESOIN DE DIFFERENCIATION.....	23
2-2.1 La décentralisation « adaptée » en Guyane et en Martinique.....	24
2-2.2 La réforme constitutionnelle de 2003.....	26
2-2.3 Un constat récurrent de blocages institutionnels.....	28
2-3 LA NECESSITE DE CREER UNE COLLECTIVITE UNIQUE PAR LA VOIE LEGISLATIVE.....	30
2-3.1 La création d'une catégorie institutionnelle au sein de l'article 73 dans le respect des spécificités territoriales et démographiques propres à ces collectivités.....	30
2-3.2 La création d'une collectivité unique pour dépasser les blocages institutionnels et accroître l'efficacité de l'action publique locale.....	31
CHAPITRE III : LES OPTIONS.....	32
3-1 L'ORGANISATION DES POUVOIRS.....	32
3-1.1 Les organes décisionnels.....	32
3-1.2 Les organes consultatifs.....	32
3-2 LE MODE DE SCRUTIN.....	33
3-2.1 Le nombre de circonscriptions et de sections.....	33
3-2.2 Le mode de désignation des membres de l'assemblée.....	33
3-2.3 Le nombre d'élus.....	34
3-3 LE CHAMP DES COMPETENCES.....	35
3-3.1 Une fusion des compétences.....	35
3-3.2 Une procédure d'habilitation adaptée.....	35
3-4 LES MOYENS ET RESSOURCES.....	36
3-5 LA DATE DU PASSAGE A UNE COLLECTIVITE UNIQUE.....	36
3-6 L'INSTITUTION D'UN POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PREFET DANS CERTAINES CIRCONSTANCES.....	37

CHAPITRE IV : LES CONSULTATIONS	38
CHAPITRE V : LES IMPACTS ATTENDUS	39
5-1 IMPACT JURIDIQUE	39
5-2 IMPACT INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET ORGANISATIONNEL.....	40
5-2.1 <i>Pour la collectivité</i>	40
5-2.2 <i>Pour les services de l'Etat</i>	41
5-2.3 <i>Pour les communes</i>	42
5-2.4 <i>Pour les usagers du service public (particuliers et entreprises)</i>	42
5-3 IMPACT FINANCIER, ADMINISTRATIF, ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	42
5-3.1 <i>Impact financier</i>	42
5-3.2 <i>Impact administratif et sur les moyens humains</i>	43
5-3.3 <i>Impact économique et social</i>	47
5-3.4 <i>Impact environnemental</i>	48
CHAPITRE VI : LES MODALITES D'APPLICATION	49
6-1 TABLEAU DES MESURES D'APPLICATION.....	49
6-2 CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE	50
ANNEXE 1. CHIFFRES CLES DE LA GUYANE ET DE LA MARTINIQUE	52
ANNEXE 2. REPERES CHRONOLOGIQUES	55
ANNEXE 3. DISCOURS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE LORS DU BAPTEME DE L'AEROPORT MARTINIQUE-AIME CESAIRE.....	59
ANNEXE 4. PERSONNALITES RENCONTREES PAR LA MISSION GOUVERNEMENTALE EN JUIN 2010.....	63
ANNEXE 5. HABILITATION DONNEE A LA GUADELOUPE	65

La Guyane et la Martinique, départements et régions d'outre-mer, ont connu depuis la fin de leur statut de colonies une longue évolution institutionnelle marquée par un équilibre délicat entre identité législative et besoin de différenciation. En effet, si ces deux territoires sont pleinement intégrés à la France, leur situation particulière rend nécessaires des adaptations pour que l'action des pouvoirs publics locaux soit pleinement efficace et en conformité avec les aspirations des populations locales.

Le Président de la République, dans son discours du 26 juin 2009, à l'occasion du baptême de l'aéroport « Aimé Césaire Martinique », et les élus de Guyane et de Martinique, ont énoncé leur souhait de faire évoluer l'organisation institutionnelle de ces territoires. S'ils avaient une préférence pour un passage de l'article 73 de la Constitution vers une collectivité plus autonome régie par l'article 74 de la Constitution, le Président de la République a décidé de soumettre cette évolution à l'avis des populations concernées, en leur proposant l'ensemble des choix ouverts par la Constitution.

Un débat sur le juste degré d'autonomie, de responsabilité et d'équation entre unité de la République et singularité de la Guyane et de la Martinique s'est alors tenu.

Les populations de Guyane et de Martinique ont donc pu se prononcer sur les trois possibilités qui leur étaient soumises : le maintien du statut actuel, avec un département et une région d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution ; l'instauration d'une collectivité unique d'outre-mer régie par l'article 73 de la Constitution ; ou l'instauration d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74.

Deux référendums ont été organisés les 10 et 24 janvier 2010, suite au décret n° 2009-1405 du 17 novembre 2009 relatif à la consultation des électeurs de la Guyane en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution et au décret n° 2009-1406 du 17 novembre 2009 relatif à la consultation des électeurs de la Martinique en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution.

Le premier portait sur la transformation de la Guyane et de la Martinique en collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Les électeurs ont dû se prononcer sur la question suivante : « *Approuvez-vous la transformation de la Guyane / de la Martinique en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dotée d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République ?* ». Cette évolution a été rejetée massivement dans les deux collectivités.

Suite à ce refus, le second référendum a interrogé les populations sur la seconde possibilité : « *Approuvez-vous la création en Guyane / en Martinique d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ?* ». Les populations locales ont approuvé cette proposition à 57,48 % en Guyane et à 68,30 % en Martinique.

A compter de cette date, une intense concertation a été menée avec les élus de Guyane et de Martinique mais aussi avec les représentants de la société civile, en vue de mettre en œuvre le choix des électeurs.

Cette concertation s'est traduite par de multiples contacts entre la Ministre de l'Outre-mer, son administration et les élus guyanais et martiniquais. La ministre s'est rendue à plusieurs reprises en Guyane et en Martinique pour évoquer la future fusion. Une mission

technique des ministères de l'intérieur et de l'outre-mer s'est aussi déplacée en Guyane et en Martinique au mois de juin 2010, afin de rencontrer les élus et les représentants de la société civile. Lors des échanges entre les élus et le Gouvernement, l'ensemble des aspects de la réforme a été abordé, tant sur le plan organisationnel que sur les compétences, les moyens et les ressources des futures collectivités uniques.

Le point culminant de ces concertations a eu lieu en novembre 2010, lors d'une rencontre des élus de Guyane et de Martinique avec le Président de la République et le Gouvernement en vue d'effectuer les principaux arbitrages.

L'ensemble de ce processus a ainsi été guidé par les principes de transparence, de dialogue et de concertation. Le Gouvernement n'a pas imposé une organisation définie, mais il a souhaité que les territoires s'approprient cette réforme et il a pris en compte les attentes des élus chaque fois que cela était possible.

Le présent projet de loi organique portant actualisation des dispositions de nature organique relatives aux départements et régions d'outre-mer et le présent projet de loi portant création de la collectivité unique de Guyane et de la collectivité unique de Martinique ont ainsi pour but de mettre en œuvre la volonté d'évolution institutionnelle exprimée par les populations lors de ce référendum en tenant compte du travail de concertation qui a été mené.

En outre, si les départements et régions d'outre-mer disposent d'une part, d'un pouvoir, d'adaptation des lois et règlements en vigueur à leurs caractéristiques particulières et d'autre part, de définition des règles normatives dans les domaines relevant de la loi ou du règlement, le délai de deux ans laissé à la collectivité pour délibérer à la suite de l'habilitation donnée par le législateur est apparu trop court. Il est ainsi proposé, dans le cadre du présent projet de loi organique, de mettre en cohérence le temps de l'action publique locale avec celui du mandat au titre duquel les représentants locaux ont été élus.

Dans ce cadre, la présente étude d'impact qui s'attache à la fois au projet de loi organique et au projet de loi ordinaire :

- présente le contexte institutionnel et le processus qui a conduit à poser la question dans les termes actuels ;
- s'attache à spécifier les questions en suspens et la nécessité d'un recours à la loi ordinaire mais aussi organique pour y répondre ;
- présente les principales options qui ont été examinées par voie de conséquence et les choix retenus par le Gouvernement ;
- analyse l'impact sur les collectivités et les incidences pertinentes qui peuvent en résulter ;
- indique les modalités d'application qui doivent être envisagées pour une mise en œuvre aussi rapide que possible du nouveau cadre institutionnel.

CHAPITRE I : LA GUYANE ET LA MARTINIQUE : DES COLLECTIVITES DE DROIT COMMUN

La Guyane et la Martinique sont à la fois département et région. Elles comprennent chacune deux collectivités qui agissent sur un même territoire. Dotées d'une organisation institutionnelle et territoriale identique à celles des collectivités de métropole, elles sont régies par des dispositions de droit commun, avec certaines adaptations liées à leur situation particulière.

Elles comprennent ainsi un conseil général et un conseil régional, ayant chacun leurs instances et leurs dirigeants politiques, leurs compétences qui parfois se chevauchent, leurs services, et leurs budgets, comme en métropole, mais leur particularité est qu'ils agissent tous deux sur un territoire identique.

En outre, ces collectivités connaissent certaines spécificités marquées. Elles ont notamment le statut de régions ultrapériphériques d'outre-mer au regard du droit de l'Union européenne et bénéficient d'un régime d'octroi de mer.

1-1 DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

La population de la Guyane comprend 206 000 habitants avec une densité de 2,6 habitants au km². La population de la Martinique s'élève à 397 000 habitants pour une densité de 352,6 habitants au km².

Les départements de Guyane et de Martinique sont actuellement régis en majorité par des dispositions de droit commun, en vertu d'un principe d'identité législative. Néanmoins, leur situation particulière rend parfois nécessaires certaines adaptations.

C'est pourquoi les statuts des départements de Guyane et de Martinique sont régis l'un et l'autre par les articles L. 3441-1 à LO. 3445-12 du code général des collectivités territoriales, au sein d'un titre spécifique, le Titre IV «Départements d'outre-mer» du Livre IV «Dispositions particulières à certains départements» de la Troisième Partie «Le Département».

Instances et dirigeants politiques

Le conseil général de la Guyane se compose de dix-neuf conseillers généraux et celui de la Martinique compte quarante-cinq élus. Ceux-ci sont élus pour six ans au suffrage universel direct et renouvelés par moitié tous les trois ans. Le mode de scrutin est uninominal majoritaire à deux tours. Les conseillers généraux délibèrent sur les rapports présentés par l'exécutif et vote les budgets de la collectivité. En Martinique, c'est le sénateur Claude Lise, du Rassemblement démocratique martiniquais qui est le président du Conseil général depuis 1992. En Guyane, Alain Tien-Long préside le Conseil général depuis 2004.

L'organe exécutif de chacun des deux départements est le président. Il est élu par l'ensemble des conseillers généraux. Il convoque et préside l'assemblée départementale, fixe l'ordre du jour, prépare et exécute les délibérations du conseil général, conduit la politique du

département, ordonne les dépenses et exécute les recettes. Il est assisté d'une commission permanente qu'il préside. La commission permanente du département de Guyane est composée du président, de cinq vice-présidents et de neuf autres conseillers généraux tandis que celle de Martinique est composée du président, de treize vice-présidents et de douze autres conseillers généraux. Les membres de la commission permanente se voient déléguer une partie des compétences du président. Cette commission suit les affaires courantes et organise les travaux du conseil général.

Compétences

Les conseils généraux de la Guyane et de Martinique articulent leur action autour de plusieurs domaines.

Le domaine social et de la solidarité est le principal poste de dépenses de ces départements. Il recouvre des actions multiples notamment une politique de promotion de la santé, de la famille et de l'enfance, une politique de solidarité aux personnes âgées et handicapées ou encore une politique de lutte contre les exclusions, qui se traduisent par l'accompagnement social, l'aide au logement, la garde d'enfant, la protection de l'enfance, l'aide aux personnes âgées, l'accompagnement du handicap, l'insertion et l'emploi.

En matière de santé publique, les conseils généraux assurent la protection maternelle et infantile, mettent notamment en œuvre une politique de dévouement et la couverture vaccinale de la population (avec trente-huit dispensaires en Martinique) et alimentent des études et recherches en santé publique.

Pour l'éducation et les sports, les conseils généraux sont les gestionnaires des collèges (construction, expansion, réhabilitation des collèges, recrutement et gestion des personnels techniciens ouvriers et de service – TOS), les animateurs de différents dispositifs d'action scolaires (projets d'action éducative, contrat éducatif local, réseau d'éducation prioritaire) mais également les organisateurs des transports scolaires et des prêteurs pour l'enseignement supérieur. Dans le domaine sportif, ils développent les équipements, le sport scolaire et promeuvent des grandes manifestations sportives.

Acteur du transport, les conseils généraux organisent le transport scolaire mais aussi le transport interurbain.

Dans les autres domaines, l'action des conseils généraux de Guyane et de Martinique ne porte pas complètement sur les mêmes matières.

Le Conseil général de Guyane œuvre en termes de politique culturelle et de gestion du patrimoine, il s'occupe des bibliothèques, du musée départemental, des archives départementales et plus généralement du patrimoine du département.

Par ailleurs, il contribue à l'amélioration du cadre de vie, par la construction et l'entretien de routes et d'aérodromes, le développement de l'aménagement rural et de l'habitat et de multiples actions environnementales (élimination des déchets, gestion de l'eau avec l'Office de l'eau de la Guyane).

En revanche, le conseil général de la Martinique agit dans le domaine économique, il organise une large politique d'aides vers les particuliers, les collectivités et divers organismes. Il est

aussi le gestionnaire d'une politique agricole, d'une politique départementale portuaire ou encore d'une politique touristique.

En matière d'environnement et de développement durable, il assure des politiques de protection des espaces naturels, de mise en valeur des sites forestiers par ses financements, de gestion des déchets, de gestion de l'eau et de protection du littoral, de promotion des énergies renouvelables et de lutte contre les nuisances.

Il est également présent en ce qui concerne le logement et l'habitat : à travers son plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, il investit en matière d'aide au locatif social, à l'accession à la propriété et à la réhabilitation.

Enfin, il est présent au sein de la culture et du patrimoine : il soutient les espaces culturels en entretenant les cyberbases, en mettant à disposition les archives départementales, il assure la gestion du centre de découverte des sciences et de la terre et celle des bibliothèques et des musées.

Services assurés

Les structures manifestant l'action des 1628 agents de droit public du conseil général de la Guyane sont notamment ses vingt-huit collèges, ses six structures d'accueil pour les personnes âgées ou encore ses vingt centres de protection maternelle et infantile.

Les services assurés par le Conseil général de la Martinique se manifestent notamment par les quarante-et-un collèges, les vingt-trois structures accueillant des personnes âgées ou encore par les trois structures accueillant des personnes handicapées. Ces services sont assurés grâce aux 2227 agents de droit public qui s'organisent autour de six pôles : la présidence, la direction générale des services départementaux ; les finances et les moyens ; les affaires sanitaires et sociales et le logement social ; l'équipement, l'eau, les affaires économiques et les transports ; la culture, les sports, l'éducation, le tourisme et le cadre de vie.

Budget

Présentation du budget de 2009 des départements de Guyane et de Martinique :

	Guyane	Martinique
Dépenses de fonctionnement	243 668 017 €	514 660 446 €
Recettes de fonctionnement	252 961 155 €	547 814 449 €
Dont : impôts et taxes	123 360 624 €	324 297 828 €
Dont : dotations et subventions	60 191 781 €	185 213 615 €
Dépenses d'investissement	32 506 324 €	109 196 658 €
Recettes d'investissement	31 441 820 €	74 428 837 €
Résultat de l'exercice	8 228 633 €	-1 613 819 €

La structure du budget des départements de Guyane et de Martinique est particulière.

Le département de Guyane est le département d'outre-mer qui dépense le moins (moins de 10 % de la dépense totale des départements d'outre-mer). Néanmoins, la dépense par habitant (1325€) est bien supérieure à celle de la moyenne des départements (1078€).

Le montant des dépenses de fonctionnement par habitant (1169€) est également supérieur à la moyenne (786€). La structure de ces dépenses de fonctionnement est particulière : la part des dépenses de personnel (32,01%) est supérieure à la part constatée pour l'ensemble des départements (21,23%). La part des intérêts de la dette (0,82%) est en revanche inférieure à la moyenne des départements (2,04%).

Le niveau du montant des recettes de fonctionnement par habitant (1213€) est bien supérieur à celui de la moyenne des départements (884€). La structure de ces recettes de fonctionnement diffère de celle des départements de métropole. La part des impôts et des taxes (70,21%) est supérieure à la moyenne des départements (65,75%).

Au sein des recettes fiscales, la fiscalité indirecte est ainsi largement prépondérante, avec un accroissement de la part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et une part non négligeable de la fiscalité propre à l'outre-mer, notamment avec la taxe sur les tabacs et sur les rhums mais également l'octroi de mer, dont le département de Guyane est le seul département d'outre-mer à bénéficier. Mais le potentiel fiscal du département Guyane (200€ par habitant) est bien en dessous de celui des autres régions (442€ en 2008), ce qui est particulièrement marqué parce que l'augmentation des bases fiscales ne suffit pas à compenser l'augmentation soutenue de la population de ce département. Par ailleurs, le montant des dotations est plus élevé. Celui de la dotation globale de fonctionnement par habitant (241€) est un peu supérieur à la moyenne des départements (183€ en 2008). Le montant de la dotation dédiée au financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie progresse. Enfin, le taux d'épargne brute (3,67%) est très inférieur à celui des autres départements (11,11%).

De même, le montant des dépenses d'investissement par habitant (135€) est très inférieur à celui de la moyenne des départements (225€). Le taux d'équipement du département (9,85%) est aussi très inférieur à la moyenne des autres départements (25,45%). Une particularité du département de Guyane est que ses dépenses d'investissement n'ont pas été financées par l'emprunt en 2009.

En ce qui concerne l'endettement du département de Guyane, aucun emprunt n'a été réalisé en 2009. L'encours de la dette par habitant (240€) est inférieur à celui de la moyenne des départements (371€). De même, l'annuité de la dette par habitant (29€) est également inférieure à la moyenne (50€). Néanmoins, la capacité de désendettement (5,38 années) est moins favorable que celle des autres départements (3,78 années). Les marges de manœuvre dont dispose le département de Guyane sont étroites. Sa pression fiscale a augmenté. Sa marge d'autofinancement courant (97,95%) est plus élevée que la moyenne (93,82%). Enfin, le fonds de roulement est relativement stable.

Ainsi, le département de Guyane se maintient dans un équilibre précaire. Il possède un taux d'épargne faible du fait du niveau élevé de ses dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, et dispose de marges de manœuvre étroites du fait d'une fiscalité déjà élevée.

Le département de Martinique est un département d'outre-mer qui dépense peu (environ 20 % de la dépense totale des départements d'outre-mer). Néanmoins, il dépense tout de même un

montant par habitant (1545€) bien supérieur à celui de la moyenne des départements de France (1078€).

Le montant des dépenses de fonctionnement par habitant (1274€) est également supérieur à la moyenne (786€). La structure de ces dépenses de fonctionnement n'est pas particulièrement spécifique : la part des dépenses de personnel (20,60%) est à peu près la même que la part constatée pour l'ensemble des départements (21,23%). La part des intérêts de la dette (2,41%) est légèrement supérieure à la moyenne des départements (2,04%).

Le niveau du montant des recettes de fonctionnement par habitant (1356€) est bien supérieur à celui de la moyenne des départements (884€). La structure de ces recettes de fonctionnement diffère fortement de celle des départements de métropole. La part des impôts et des taxes (59,20%) est inférieure à la moyenne des départements (65,75%), ce qui résulte essentiellement de la faiblesse du produit des impositions directes sur le territoire. Au sein de la fiscalité, la fiscalité indirecte y est ainsi largement prépondérante, avec un accroissement de la part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et une part non négligeable de la fiscalité propre à l'outre-mer, notamment avec la taxe sur les tabacs et sur les rhums. Mais le potentiel fiscal du département de Martinique (268€ par habitant) est bien en dessous de celui des autres départements (442€ en 2008). Par ailleurs, le montant des dotations est plus élevé. Celui de la dotation globale de fonctionnement par habitant (411€) est bien supérieur à la moyenne des départements (183€ en 2008). Le montant de la dotation dédiée au financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie progresse. Enfin, le taux d'épargne brute (6,05%), qui est stable en apparence, est inférieur de moitié à celui des autres départements (11,11%).

De même, le montant des dépenses d'investissement par habitant (155€) est très inférieur à celui de la moyenne des départements (225€). Cette situation est très récente puisque jusqu'en 2007, les dépenses d'investissement du département étaient au contraire bien supérieures à la moyenne. Le taux d'équipement du département (8,33%) est aussi très inférieur à la moyenne des autres départements (25,45%). En outre, la part de l'emprunt dans ces dépenses par habitant (16,12%) est en constante diminution et est désormais bien inférieure à la moyenne des départements (60,56%).

En ce qui concerne l'endettement du département de Martinique, le montant des emprunts réalisés par habitant est aussi en baisse (25€), soit plus de cinq fois moins que la moyenne des départements (136€). L'encours de la dette par habitant (914€) reste très supérieur à celui de la moyenne des départements (371€). De même, l'annuité de la dette par habitant (99€) est également supérieure à la moyenne (50€). Toutefois, le taux d'intérêt moyen de la dette des départements d'outre-mer qui était supérieur à la moyenne des départements tend à s'en rapprocher, ce qui atteste d'une gestion active de la dette satisfaisante. Néanmoins, la capacité de désendettement (11,13 années) est bien moins favorable que celle des départements (3,78 années). Les marges de manœuvre dont dispose le département de Martinique sont étroites. Sa pression fiscale a bien diminué. Par contre, sa marge d'autofinancement courant (98,65%) est plus élevée que la moyenne (93,82%). Enfin, son fonds de roulement est relativement instable.

Ainsi, le département de Martinique connaît une situation dégradée qui se caractérise par un endettement très lourd, une épargne nette très faible et une diminution sensible de ses investissements.

1-2 DES REGIONS MONODEPARTEMENTALES

Les régions de Guyane et de Martinique sont, elles aussi, régies essentiellement par des dispositions de droit commun, en vertu d'un principe d'identité législative. Néanmoins, leur situation particulière rend parfois aussi nécessaires certaines adaptations.

C'est pourquoi les statuts des régions de Guyane et de Martinique sont régis l'un et l'autre par les articles L. 4431-1 à L. 4437-1 du code général des collectivités territoriales, au sein d'un titre spécifique, du titre III « Les régions d'outre-mer » du livre IV « Régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse » de la quatrième partie « La Région ».

Instances et dirigeants politiques

L'assemblée régionale de la Guyane est composée de trente et un conseillers régionaux, celle de la Martinique est composée de quarante et un conseillers régionaux. Ceux-ci sont élus pour six ans au suffrage universel direct.

En Guyane, ils sont issus de deux listes : vingt-et-un élus appartiennent à la liste « Guyane 73 » et dix élus appartiennent à la liste « Deux ans : un marathon pour bâtir » devenu ensuite « Démocratie et probité », conduite par Christine Taubira. Les élus de la liste « Guyane 73 » dirigent depuis mars 2010 le Conseil régional de Guyane sous la conduite de Rodolphe Alexandre qui est le président en exercice du Conseil régional pour la mandature 2010-2014.

En Martinique, ils sont répartis en trois groupes politiques : vingt-six élus appartiennent au groupe « Ensemble pour une Martinique Nouvelle » (Parti progressiste martiniquais), douze élus au groupe « Patriotes et sympathisants » (Mouvement indépendantiste martiniquais) et trois élus au groupe « Rassembler la Martinique » (Forces martiniquaises de progrès, Parti régionaliste martiniquais). Les élus de la liste « Ensemble pour une Martinique nouvelle » dirigent depuis mars 2010 le Conseil régional de la Martinique sous la conduite par Serge Letchimy qui est le président en exercice du conseil pour la mandature 2010-2014.

L'organe exécutif des régions de Guyane et de Martinique est le président. Il est élu par l'ensemble des conseillers régionaux. Il convoque et préside l'assemblée régionale, fixe l'ordre du jour, prépare et exécute les délibérations du conseil régional, conduit la politique régionale et les services de la région, ordonne les dépenses et exécute les recettes. Il est également en charge de la gestion du patrimoine régional. Il est assisté d'une commission permanente qu'il préside. En Guyane, la commission permanente comprend le Président du conseil régional, neuf vice-présidents de la majorité et quatre membres de l'opposition. En Martinique, la commission permanente comprend quinze membres dont douze vice-présidents

Dans chacune de ces régions, deux organes sont consultés par le conseil régional sur certaines matières, notamment en ce qui concerne le budget et le plan de développement régional : le Conseil économique et social régional (CESR) et le Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE).

Compétences

Les conseils régionaux de la Guyane et de la Martinique agissent dans différents domaines. En matière d'éducation, ils sont les gestionnaires de lycées (treize en Guyane et vingt-cinq en Martinique) - construction, expansion, réhabilitation de lycées, recrutement et gestion des

TOS - et agissent pour l'enseignement supérieur, notamment, pour la Guyane, en contribuant au financement du Pôle universitaire guyanais.

En termes de formation professionnelle, ils assurent l'apprentissage et la formation des jeunes ou des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle (plan régional de développement de la formation professionnelle, programme régional de formation professionnelle des jeunes), en s'occupant notamment de la gestion des centres de formation des apprentis et des centres de formation professionnelle pour adultes.

Les conseils régionaux de la Guyane et de la Martinique sont également acteurs du développement économique de leur région. Ils élaborent le schéma régional de développement économique et coordonne les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, afin de promouvoir un développement économique équilibré et un développement de l'attractivité du territoire. Ils définissent les régimes et les modes d'octroi des aides aux entreprises et aux filières. La région de Guyane s'appuie beaucoup sur la planification, elle dispose de nombreux schémas et plans de développement en partenariat avec différents acteurs tels que l'Etat, l'Union européenne et les Etats limitrophes. De même, la région de Martinique articule sa politique générale sur le schéma régional de développement économique mais aussi sur le schéma régional de développement et d'aménagement touristique et autres documents de programmation.

Les conseils régionaux animent une politique d'aménagement du territoire en promouvant le désenclavement des territoires et en soutenant l'activité économique globale.

Enfin, ils contribuent à l'amélioration de la qualité de vie avec plusieurs actions. En matière d'environnement, ils gèrent les espaces naturels et l'eau, via le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Ils œuvrent au développement local durable du territoire et promeuvent l'éco-développement. Ils assument également une politique de cohésion sociale et une politique de la ville. Ils participent comme les départements à la promotion de la culture et des sports

Services des conseils régionaux

Le conseil régional de la Guyane dispose de 331 agents de droit public organisés autour d'un pôle fonctionnel, le pôle administration générale, finances et infrastructures et de trois pôles opérationnels : le pôle économie et développement territorial, le pôle cohésion sociale et communication et le pôle affaires européennes, coopération et relations internationales. Le conseil régional dispose de sept agences régionales et de treize organismes associés et rattachés (Observatoire régional de la santé en Guyane ; Mission locale régionale de Guyane, Guyane Technopole, Parc naturel régional, etc.).

Le conseil régional de la Martinique est une structure qui regroupe 877 agents de droit public, qui s'organisent autour de sept pôles : administration générale, développement économique et social, finances et budget, potentiel humain, éducation formation culture et sport, relations internationales et coopération, conseils consultatifs.

Budget

Le budget des régions de Guyane et de Martinique se présente comme suit en 2009 :

	Guyane	Martinique
Dépenses de fonctionnement	65 889 131 €	124 063 923 €
Recettes de fonctionnement	93 888 624 €	223 005 101 €
Dont : impôts et taxes	63 105 595 €	153 132 100 €
Dont : dotations et subventions	29 754 550 €	66 892 410 €
Dépenses d'investissement	104 351 905 €	148 699 394 €
Recettes d'investissement	84 322 969 €	64 641 413 €
Résultat de l'exercice	7 970 558 €	14 883 197 €

La structure du budget de la région Guyane et de celui de la région Martinique est particulière.

La région Guyane est la région d'outre-mer qui dépense le moins (moins de 10 % de la dépense totale des régions d'outre-mer). Néanmoins, elle dépense tout de même quasiment un montant par habitant (817€) qui correspond au double de celui de la moyenne des régions de France (429€).

Le montant des dépenses de fonctionnement par habitant (316€) est également supérieur à la moyenne (260€). La structure de ces dépenses de fonctionnement est particulière : la part des dépenses de personnel (24,19%) y est bien supérieure à la part constatée pour l'ensemble des régions (16,15%). La part de paiement des intérêts de la dette (3,21%) y est par contre sensiblement inférieure (4,23%).

Le niveau du montant des recettes de fonctionnement par habitant (450€) est aussi supérieur à celui de la moyenne des régions (328€).

La structure de ces recettes de fonctionnement diffère fortement de celle des régions de métropole.

La part des impôts et des taxes (67,21%) est bien plus élevée que la moyenne des régions (56,40%). La fiscalité indirecte y est largement prépondérante. La part de la fiscalité propre à l'outre-mer est importante, notamment avec la taxe sur les carburants, sur les rhums et l'octroi de mer. Mais le potentiel fiscal de la région Guyane (54€ par habitant) est bien en dessous de celui des autres régions (110€) ; c'est d'ailleurs la région d'outre-mer qui a le potentiel fiscal le plus faible, en raison tant de la faiblesse du tissu d'entreprises que de l'existence d'une population économiquement en difficulté.

Au contraire, le montant des dotations est moins élevé. Celui de la dotation globale de fonctionnement (25€) est plus de trois fois inférieur à la moyenne des régions (83€), résultat de l'évolution historique des dotations. Il s'ensuit qu'en Guyane, la structure des dotations de fonctionnement est différente, avec une très nette progression de la dotation globale de décentralisation qui tend à devenir la principale dotation de fonctionnement devant la dotation globale de fonctionnement. Enfin, le taux d'épargne brute (29,82%) connaît une diminution comme dans les autres régions (20,70%), mais il reste à un niveau supérieur.

De même, le montant des dépenses d'investissement par habitant (473€) est très supérieur à celui de la moyenne des régions (60€). Ce très fort différentiel s'explique par le fait que les régions d'outre-mer, contrairement aux autres régions, exercent la compétence de la gestion des routes, très consommatrice en crédits d'investissement. Ce montant consacré par la région Guyane était en diminution jusqu'en 2007 mais depuis il augmente à nouveau chaque année. Pour les mêmes raisons, le taux d'équipement de la région (92,73%), particulièrement élevé en 2009, est largement supérieur à la moyenne (18,29%).

Ces dépenses d'investissement sont financées par l'emprunt, les dotations, les subventions et l'épargne nette. La part de l'emprunt dans ces dépenses (58,77%), après avoir été inférieure à la moyenne, est désormais plus élevée que celle-ci (46,05%). En outre, le montant des emprunts réalisés par habitant a explosé en 2009 (278€), soit presque le quadruple de la moyenne des régions (70€).

En ce qui concerne l'endettement de la région Guyane, l'encours de la dette par habitant (652€) reste très supérieur à celui de la moyenne des régions (208€). De même, l'annuité de la dette par habitant (38€) est également supérieure à la moyenne (26€). Toutefois, le taux d'intérêt moyen de la dette des régions d'outre-mer, qui était supérieur à la moyenne des régions tend à s'en rapprocher, ce qui atteste d'une gestion active de la dette efficace. Néanmoins, la capacité de désendettement (4,86 années) est moins favorable que celle des autres régions (3,06 années), en particulier en 2009. Les marges de manœuvre dont dispose la région Guyane sont étroites. Sa pression fiscale a augmenté et est supérieure à la moyenne. Par contre, sa marge d'autofinancement courant (75,38%) est plus faible que la moyenne (83,84%). Enfin, son fonds de roulement est relativement stable.

Ainsi, la région Guyane connaît une situation financière fragilisée par un endettement préoccupant et une pression fiscale relativement élevée. Le début de redressement constaté en 2008 n'a pas été confirmé en 2009, les indicateurs s'étant même dégradés.

La région Martinique est une région d'outre-mer qui dépense peu (environ 20 % de la dépense totale des régions d'outre-mer). Néanmoins, elle dépense un montant par habitant (675€) une demi-fois supérieur à celui de la moyenne des régions de France (429€).

Le montant des dépenses de fonctionnement par habitant (307€) est également supérieur à la moyenne (260€). La structure de ces dépenses de fonctionnement est particulière : la part des dépenses de personnel (25,63%) y est bien supérieure à la part constatée pour l'ensemble des régions (16,15%). La région Martinique a la particularité de ne pas avoir de dette et donc pas d'intérêts à payer.

Le niveau des recettes de fonctionnement par habitant (552€) est aussi supérieur à celui de la moyenne des régions (328€). La structure de ces recettes de fonctionnement diffère fortement de celle des régions de métropole. La part des impôts et des taxes (68,67%) est bien plus élevée que la moyenne (56,40%). La fiscalité indirecte y est largement prépondérante. La part de la fiscalité propre à l'outre-mer est importante, notamment avec la taxe sur les carburants, sur les rhums et l'octroi de mer. Mais le potentiel fiscal de la région Martinique (69€ par habitant) est bien en dessous de celui des autres régions (110€), même si c'est la région d'outre-mer qui a le potentiel fiscal le plus important. Par ailleurs, le montant des dotations est moins élevé. Celui de la dotation globale de fonctionnement (52€) est bien inférieur à la moyenne des régions (83€), résultat de l'évolution historique des dotations. Il s'ensuit qu'en Martinique, la structure des dotations de fonctionnement est différente, avec une très nette

progression de la dotation globale de décentralisation qui tend à devenir la principale dotation de fonctionnement, devant la dotation globale de fonctionnement. Enfin, le taux d'épargne brute (44,37%) qui connaissait une diminution comme les autres régions, a fortement augmenté en 2009 et représente ainsi plus du double de la moyenne des autres régions (20,70%).

De même, le montant des dépenses d'investissement par habitant (365€) est très supérieur à celui de la moyenne des régions (60€). Ce très fort différentiel s'explique par le fait que les régions d'outre-mer, contrairement aux autres régions, exercent la compétence de la gestion des routes, très consommatrice en crédits d'investissement. Ce montant consacré par la région Martinique est globalement stable. Pour les mêmes raisons, le taux d'équipement de la région (37,40%) représente près du double de la moyenne (18,29%).

Ces dépenses d'investissement sont financées par les dotations, les subventions et l'épargne nette. La Martinique ne recourt pas à l'emprunt pour son financement.

La pression fiscale de la région Martinique tend à diminuer ; sa marge d'autofinancement courant (55,63%) est nettement plus faible que la moyenne (83,84%) ; son fonds de roulement diminue.

Ainsi, on peut estimer que la région Martinique connaît une situation financière satisfaisante et dispose de marges de manœuvre confortables notamment en matière d'endettement.

1-3 DES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES QUI BENEFICIENT D'UN REGIME FISCAL SPECIFIQUE : L'OCTROI DE MER

Le droit commun s'applique aux collectivités de Guyane et de Martinique, sous réserve d'adaptations. Leur organisation institutionnelle est donc similaire à celle des départements et des régions de métropole. Néanmoins, les collectivités de Guyane et de Martinique font l'objet, comme les autres départements et régions d'outre-mer, de particularités. D'une part, elles ont un statut européen particulier, qui est celui de région ultrapériphérique de l'Union européenne. D'autre part, elles bénéficient du régime spécifique de l'octroi de mer.

1-3.1 Statut de la Martinique et de la Guyane au regard du droit de l'Union européenne

Le statut juridique des collectivités françaises d'outre-mer est défini par le droit de l'Union européenne par les articles 349 et 355 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces articles reprennent l'essentiel des dispositions de l'ex-article 299, paragraphe 2, alinéas 1 à 6, du Traité instituant la Communauté européenne (TCE).

Les collectivités territoriales de la Martinique et de la Guyane – au même titre que la Guadeloupe, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin – constituent des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne. Cette dénomination a pour seul objectif de qualifier leur éloignement géographique et leur insularité. En effet, il est précisé au dernier alinéa de l'article 349 TFUE que la prise en compte par le Conseil des caractéristiques et des contraintes particulières des régions ultrapériphériques ne porte pas atteinte à « l'intégrité et à

la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne se distinguent en cela des pays et régions d'outre-mer (PTOM) qui, bien qu'appartenant à des Etats membres, font l'objet d'un régime spécial d'association dérogatoire au droit des traités et ne font donc pas partie intégrante de l'Union européenne.

1-3.2 Le régime actuel de l'octroi de mer

L'octroi de mer est une particularité fiscale française propre à l'outre-mer qui s'applique aux régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion et dont le régime juridique actuel résulte de la réforme introduite par la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer et son décret d'application n° 2004-1550 du 30 décembre 2004.

L'octroi de mer est un impôt indirect qui s'applique aux communes et en constitue une ressource essentielle (27% des recettes des communes non métropolitaines). Les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibération des conseils régionaux. Il peut y être adjoint un octroi de mer régional sur décision du conseil régional. L'octroi de mer régional a alors la même assiette que l'octroi de mer. Son taux ne peut cependant pas excéder 2,5%.

L'octroi de mer est perçu, contrôlé et recouvré au bénéfice de la région et du département en Martinique, de la région, du département et des communes en Guyane, par la direction générale des douanes et droits indirects, selon des modalités définies dans le cadre du code des douanes. Il est affecté au budget des collectivités territoriales.

Les opérations imposables à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional sont d'une part, l'importation de marchandises (volet externe), et d'autre part, les livraisons de biens faites à titre onéreux par des personnes qui exercent des activités de production (volet interne), c'est-à-dire des opérations de fabrication, de transformation ou de rénovation d'un bien meuble corporel, ainsi que les opérations agricoles et extractives ; les prestations de service sont donc exclues du champ d'application de l'octroi de mer.

Historiquement, l'octroi de mer, une des plus anciennes taxes du système fiscal français, date de l'époque coloniale où il s'agissait de taxer tous les produits importés dans les DOM et arrivés par la mer. Il a été élargi aux produits fabriqués localement en 1993 suite à la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en œuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989, afin de garantir la non-discrimination entre la taxation des biens importés et la taxation des biens produits dans les collectivités territoriales d'outre-mer, prévue par les traités.

Le régime de l'octroi de mer donne lieu à des exonérations et à des réductions de taxe afin de favoriser les productions locales. Dans sa décision n°2004/162/CE du 10 février 2004, mise en œuvre par la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, le Conseil a autorisé la France à maintenir ce régime d'octroi de mer jusqu'au 1^{er} juillet 2014 à condition que ces exonérations et taxes soient intégrées dans une véritable stratégie de développement économique et social des collectivités territoriales d'outre-mer. Les produits donnant lieu à des exonérations et taxes font l'objet d'une liste détaillée, par référence à la nomenclature douanière, et doivent respecter des différentiels maximums de taxation fixés pour chaque collectivité.

CHAPITRE II : DE L'IDENTITE INSTITUTIONNELLE A LA COLLECTIVITE UNIQUE

Les deux départements et régions d'outre-mer que sont la Guyane et la Martinique appartiennent donc à l'Union européenne en tant que régions ultrapériphériques et surtout, à la France ultramarine, en tant que collectivités territoriales. Ces deux territoires sont liés à la fois à la métropole mais aussi entre eux car ils font parties intégrantes du groupe des « *quatre vieilles colonies* », avec la Réunion et la Guadeloupe. Ils ont été intégrés à la République par la loi n°46-451 du 19 mars 1946 de départementalisation. En effet, à cette même date, le législateur de la IV^{ème} République, soutenu par l'action d'Aimé Césaire, a enclenché un processus institutionnel qu'aucune évolution politique postérieure n'est venu contrarier, même si le statut des départements et régions d'outre-mer est aujourd'hui en pleine évolution. Les anciennes colonies de l'empire, dont les premières installations de colons français remontent à 1604, sont en effet intégrées à la République en tant que départements français à part entière et les Constitutions de 1946 et 1958 ont achevé l'évolution, en droit interne, de ces territoires. Bien que le but initial ait été l'identité législative de l'outre-mer au sein de la République, l'état d'harmonisation des législations entre la métropole et les départements ultra-marins ne fut pas, et n'est toujours pas, total. L'ancien article 73 de la Constitution de 1946 disposait d'ailleurs déjà que « *le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains sauf exceptions déterminées par la loi* ».

L'harmonisation législative était donc tempérée par un principe d'adaptation qui sera repris par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette même révision tirera les conséquences de la promulgation de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 faisant des régions de véritables collectivités territoriales de plein exercice. Les départements et régions d'outre-mer pourront désormais modifier leur organisation institutionnelle avec le consentement des populations concernées. La question de créer une collectivité unique apparaît alors à la même date et s'inscrit dans le long processus de décentralisation instigué par les gouvernements successifs.

Les consultations des électeurs des 10 et 24 janvier 2010 en Guyane et en Martinique ont consacré la volonté des deux populations consultées de voir aboutir une fusion du département et de la région au sein d'une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution, et de rejeter l'option que le département et la région deviennent une collectivité unique soumise aux dispositions de l'article 74, disposant de compétences spécifiques dans le cadre d'un statut d'autonomie. La Martinique et la Guyane s'engagent ainsi dans un processus progressif de différenciation institutionnelle. Cette volonté d'évolution institutionnelle s'explique notamment par l'incohérence du système actuel où un même territoire est administré par deux institutions distinctes et parfois opposées et surtout par les dysfonctionnements de ce système.

En effet, la vie politique et institutionnelle de la Guyane et de la Martinique est marquée par une forte opposition entre le conseil général et le conseil régional. Cette situation, due à de lourds clivages politiques, a souvent mené à des retards dans la résolution de problèmes spécifiques liés aux deux départements et régions, ainsi qu'à l'apparition de « doublons » financiers et institutionnels en raison de la multiplicité des centres de décisions.

Le futur projet de loi organique aura donc pour but, conformément à la volonté des populations, de créer et d'organiser une nouvelle collectivité territoriale unique issue de la fusion du conseil général et du conseil régional dont la représentation politique se doit d'être la plus pertinente possible, permettant ainsi un rééquilibrage institutionnel et une plus grande efficacité de l'action publique locale.

2-1 UN CADRE INSTITUTIONNEL ALIGNE AVEC LA METROPOLE SOUS RESERVE DE QUELQUES ADAPTATIONS

Des territoires différents

De par leur éloignement de la métropole, la Martinique et la Guyane constituent autant de prolongements du territoire terrestre, maritime et aérien de la France continentale. Ils représentent avec la Guadeloupe, les départements français d'Amérique (DFA). Même si les caractéristiques géographiques et économiques diffèrent entre les deux départements, ces derniers vont connaître une évolution institutionnelle similaire.

En effet, à la différence des autres départements d'outre-mer, la Guyane française n'est pas une île mais se situe au sein du continent sud-américain, entre le Surinam à l'ouest et le Brésil à l'est et au sud. Il s'agit, et de loin, du plus vaste département français, avec un territoire immense de 83.000 km² environ (soit une superficie équivalente à celle du Portugal) presque entièrement couvert par la forêt équatoriale. Cette étendue est cependant faiblement peuplée. La population, qui s'élève à quelque 206.000 habitants, est essentiellement concentrée sur " l'île " de Cayenne (59.000 habitants environ) et sur la bande côtière (100.000 habitants environ) ; l'intérieur du pays, quasiment inhabité, ne rassemble que quelques dizaines de milliers de personnes parsemées sur tout le territoire. La démographie est cependant particulièrement dynamique. L'accroissement démographique constaté en Guyane est le plus rapide parmi les départements d'outre-mer ; le rythme actuel correspond à un doublement de la population en quinze ans. L'économie guyanaise repose aujourd'hui en partie sur l'activité du Centre spatial guyanais de Kourou, qui génère quasiment 20 % du PIB de la Guyane malgré une baisse significative depuis 2003 (il représentait alors presque 30 % du PIB du département). L'activité liée à l'industrie spatiale génère environ un tiers des emplois.

A l'inverse, située au cœur de l'arc antillais dans la mer des Caraïbes, à égale distance des côtes du Venezuela et d'Haïti, la Martinique est le plus petit des départements d'outre-mer français avec 1 128 km². Néanmoins, la population de l'île s'élève à 397 000 habitants, ce qui induit une très forte densité. A cet égard, il est frappant de constater que sa superficie est équivalente à celle sur laquelle s'étend le Centre spatial guyanais. L'exiguïté de son territoire rend d'ailleurs plus aigus les problèmes posés par la coexistence des deux assemblées, départementale et régionale. La Martinique constitue cependant le département d'outre-mer dont le PIB par habitant est le plus élevé, et le niveau de vie y est supérieur à celui de tous les Etats des Caraïbes. L'économie martiniquaise est basée sur quelques secteurs d'activité principaux : l'agriculture, le bâtiment et les travaux publics, et surtout le tourisme.

Ces deux départements et régions d'outre-mer connaissent des taux de chômage très élevés par rapport à la métropole (21 % pour la Guyane et 22,1% pour la Martinique) et le principe de croissance sans développement, phénomène inhérent à l'outre-mer, reste une problématique d'actualité pour ces territoires.

Un destin commun

Considérés comme étant issus de la première vague de colonisation, les rapports entre ces territoires et la métropole diffèrent de ceux entretenus avec les anciennes colonies d'Afrique de l'Ouest. Lors de l'époque coloniale, la III^{ème} République a d'ailleurs confié à ses quatre anciennes colonies un statut préférentiel en vue d'impulser une plus grande proximité culturelle et administrative avec la métropole. Cette politique dite d'identité législative s'est échelonnée jusqu'à une consécration ultime avec la départementalisation de 1946. Avant cela, l'intégration des deux territoires s'est d'abord fondée sur une amélioration primordiale de la condition des personnes, avec pour point de départ le décret du 27 avril 1848 abolissant l'esclavage et plaçant tous les Français sous l'empire des droits communs. Plus tard, la volonté affichée d'intégration se traduira notamment par l'application simultanée du suffrage universel en France et dans les quatre colonies en 1875, ainsi que par l'introduction des grandes libertés publiques aux Antilles, à La Réunion et en Guyane. La loi du 13 avril 1928 consacre aussi l'intégration d'un point de vue commercial des anciens territoires avec l'uniformisation des tarifs douaniers en métropole ainsi qu'en outre-mer. Néanmoins, l'identité législative ne pouvait être considérée comme un droit absolu et le pouvoir réglementaire colonial, détenu par le Président de la République, pouvait toujours édicter des mesures spéciales.

2-1.1 Une identité législative de la Guyane et de la Martinique par la départementalisation de 1946

La départementalisation de 1946 concrétise le rapprochement des territoires d'outre-mer avec la métropole. Les revendications en Martinique, portées par Aimé Césaire, vont amener la question des anciennes colonies au cœur du débat parlementaire. Aujourd'hui, la logique d'identité législative est largement remise en question par une vision dite autonomiste de plus en plus présente en outre-mer, et plus particulièrement en Martinique. Certaines forces politiques veulent une évolution statutaire basée sur l'article 73 de la Constitution française, c'est-à-dire que toutes les lois françaises s'appliquent de plein droit en Martinique, conformément au principe d'identité législative ; les autonomistes veulent une évolution statutaire basée sur l'article 74 de la Constitution française, autrement dit un statut autonome placé sous le régime de la spécialité législative permettant l'élaboration de règlements relevant du domaine de la loi.

2-1.1.1 1946 : de la revendication politique à la réalité institutionnelle

L'idée de transformer les quatre *vieilles colonies* en départements ne date pas de 1946. Dès 1890, le sénateur de la Martinique Vincent Allègre avait déposé sur le bureau de la Haute Chambre une proposition de loi allant dans ce sens. D'autres revendications politiques constituent aussi les premiers témoignages assimilationnistes. Vers 1915, le député socialiste martiniquais Joseph Lagrossillière avait lancé un projet tendant à une plus grande intégration des « vieilles colonies » à la France. Le rapprochement voulu par certains hommes politiques martiniquais marque les premiers pas d'une démarche d'identité législative. Il est intéressant de constater que cette volonté de rapprochement émane directement des ultra-marins. La seconde guerre mondiale permettra de renforcer les liens politiques entre la métropole et les

anciennes colonies. En effet, dans les débats qui opposent les partisans de la capitulation et ceux de l'armistice, les députés ultra-marins les plus en vue choisissent la première solution, celle qui sous-entend une continuation de la lutte à partir des colonies. En Guyane, Gaston Monnerville, avocat et futur député de la Guyane, n'aura de cesse de réaffirmer l'attachement éternel « à la mère patrie ». Peu de temps après la Libération, la Guyane et la Martinique se voient attribuer le statut de département et sont, de ce fait, incorporés juridiquement à l'Etat français. Le maire de Fort-de-France et député de la Martinique, Aimé Césaire, défendra avec une grande ferveur la reconnaissance effective des anciennes colonies en droit français et participera en tant que rapporteur de la Commission des Territoires d'Outre-mer à la rédaction du projet de loi pour la départementalisation.

De ce fait, la loi de départementalisation fut votée le 15 et publiée au Journal officiel le 19 mars 1946, et va immédiatement poser la question de l'application des lois métropolitaines dans les départements d'outre-mer. En effet, l'article 2 de la nouvelle loi disposait que « *les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront, avant le 1^{er} janvier 1947, l'objet de décret d'application à ces nouveaux départements* », alors que les députés proposaient que les lois qui n'étaient pas encore appliquées le soient par un décret pris dans un délai de trois mois. De plus, l'article 3 établissait le principe de l'application automatique de toutes les nouvelles lois édictées pour la métropole « *sur mention expresse inséré aux textes* ».

Cela limitait donc la portée d'entière identité législative de la loi de 1946 comme l'affirmait Victor Sablé, sénateur de la Martinique : « si dans l'ordre des principes généraux, l'acte législatif du 19 mars renforçait la tradition et la doctrine de l'assimilation, sur le plan de la technique juridique, les règles observées sous la III^{ème} République n'avaient pas été réellement modifiées ». C'est dans la Constitution du 27 octobre 1946 que le principe de l'identité législative prendra réellement toute son ampleur avec l'article 73 qui affirma dès lors que : « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ». Il est aussi à noter que la colonie avait une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat mais que ses compétences, contrairement à celle du département, n'étaient pas purement locales, elles portaient sur l'ensemble des services de l'Etat fonctionnant sur son territoire. Les autorités coloniales avaient donc un champ d'attribution beaucoup plus large que les autorités départementales tout en ne jouissant pas d'une véritable décentralisation. En effet, elles étaient en charge de remplir des tâches relevant en métropole du pouvoir central tout en étant soumises à une tutelle très étroite. De ce fait, la revendication du statut départemental était vue comme une solution à cette contradiction.

Ce nouveau statut supposait aussi la transposition de l'organisation départementale et de l'institution préfectorale dans les nouveaux « DOM ». En effet, le gouverneur, établi sous le Second Empire et le conseil général (ancien conseil colonial), élu au suffrage universel direct depuis 1870, étaient les deux institutions dirigeantes de ces deux colonies. Avec les décrets n° 47-1018 et n° 47-1019 du 7 juin 1947 est introduit l'organisation départementale « classique » issue de la métropole. A cela s'ajoute le décret n°47-2252 du 1^{er} novembre 1947 qui pose le principe de l'extension à ces nouveaux départements de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et la reconnaissance de leur compétence dans le règlement des affaires départementales. Enfin, la loi du 2 août 1949 étendit les dispositions relatives aux circonscriptions électorales et au mode d'élection des conseillers généraux, remplaçant ainsi le scrutin de liste par le scrutin uninominal.

2.1.1.2 L'organisation des « nouveaux » départements d'outre-mer français

Dans le sillon d'une forte tradition jacobine, les mutations liées au nouveau statut dévolu aux vieilles colonies ont peu à peu conduit à une centralisation croissante des pouvoirs aux mains de la « machine décisionnelle » parisienne. Les tendances à l'assimilation qui ont marqué les débuts de la IV^{ème} République vont mener à la répartition de l'administration des DOM entre les divers ministères de la capitale. Il s'agissait de confondre les domaines relatifs aux départements d'outre-mer avec ceux qui avaient trait aux départements métropolitains. Une étape sera franchie dans la concentration avec, en février 1949, la création au sein du ministère de l'Intérieur d'un service consacré uniquement aux Départements d'outre-mer.

Au delà de l'organisation centrale classique des départements d'outre-mer et à l'instar de la métropole, les départements de Guyane et de Martinique sont administrés par un conseil général dont les membres sont élus pour six années au scrutin uninominal à deux tours dans le cadre du canton (il y a aujourd'hui 19 cantons en Guyane et 45 en Martinique) et renouvelés par moitié tous les trois ans. Deux préfets de département sont nommés dès le lancement du processus de départementalisation en Guyane et en Martinique, remplaçant l'ancien représentant de l'Etat dans ces mêmes territoires et symbole d'un passé colonialiste : le gouverneur Pierre Trouillé prendra ses fonctions de préfet en Martinique dès le 23 août 1947.

2-1.2 La persistance d'une logique d'identité adaptée sous la V^{ème} République

En 1958, l'adoption de la nouvelle Constitution et la contestation de la départementalisation qui avait marqué les années précédentes ont favorisé une reconnaissance plus poussée de la spécificité des DOM sans, toutefois, remettre en cause le statut départemental. Le pouvoir central va peu à peu doter les DOM d'institutions sensiblement différentes de celles de la métropole. La nouvelle « formule » institutionnelle prend le nom de « *départementalisation adaptée*¹ ». Elle va s'accompagner de nouvelles pratiques de gestion des départements d'outre-mer, conférant à leur administration centrale et à leurs institutions locales (préfet et conseil général principalement) un nouveau visage. Dans son titre XI, à l'article 73, la Constitution fait spécifiquement référence aux DOM et affirme que : « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ». Cette mention particulière des départements d'outre-mer n'avait pas pour but de créer une nouvelle catégorie de département et impliquait que toutes les dispositions constitutionnelles relatives aux régimes législatif et administratif prévues pour la métropole sont applicables de plein droit dans les départements de la Martinique et de la Guyane. « Leur situation particulière » prévoyait toutefois la possibilité de prendre des mesures d'adaptation dans les domaines du régime législatif et de l'organisation administrative. Cela ne permettait pas aux départements d'outre-mer de remettre en cause le statut départemental puisque l'article 72 prévoyait un « garde fou » institutionnel en affirmant que « *toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* ». L'exercice de la compétence d'adaptation relevait du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire du gouvernement et du Parlement. L'adaptation de la départementalisation passa par des réformes au sein des institutions locales. Ainsi, plusieurs textes énoncés dans le courant des années 60 modifièrent de façon notable les prérogatives et les attributions dévolues au préfet et au conseil général.

¹ Cf. « *Evolution institutionnelle et politique des Antilles* » de Marc Sefil aux éditions Ibis Rouge

2-1.2.1 Un préfet aux pouvoirs élargis

L'institution préfectorale fut principalement concernée par le décret n° 60-407 du 26 avril 1960 relatif à la déconcentration administrative et aux pouvoirs des préfets dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Le préfet devient alors l'ordonnateur secondaire pour les dépenses civiles de l'Etat et fixe lui-même ses rapports avec le trésorier payeur général qui devient l'une des personnalités du département. Le décret fait aussi du préfet le coordonnateur de toute l'administration de l'Etat dans le département en lui donnant le pouvoir de superviser l'activité des chefs de services civils de l'Etat. Au plan local, le préfet concentrait donc entre ses mains l'ensemble des pouvoirs administratifs. En plus de ces prérogatives générales, le préfet disposait aussi, en outre-mer, d'attributions spéciales pour la défense et le maintien de l'ordre public. D'ailleurs, les décrets du 3 janvier 1964 et du 11 janvier 1972 autorisèrent le préfet de la Martinique à remplacer le secrétaire général des DOM en tant que responsable de la zone de défense des Antilles-Guyane. En matière de maintien de l'ordre public, l'ordonnance du 15 octobre 1960 conféra au préfet le pouvoir de rappel d'office en métropole des fonctionnaires de l'Etat qui s'adonneraient à des activités visant à troubler l'ordre public. Cette ordonnance se plaçait dans un contexte politique et social extrêmement tendu en Martinique, qui fut témoin d'une terrible vague de violence en 1959. Suite à un incident de la circulation ayant entraîné un soulèvement des quartiers populaires de Fort-de-France, le conseil général de la Martinique vota, le 24 décembre 1959, une motion demandant le retrait des CRS du pays, la libération de prisonniers ainsi que la mise en place de pourparlers entre les représentants des Martiniquais et le gouvernement en vue de modifier le statut de la Martinique pour obtenir une plus grande participation à la gestion des affaires martiniquaises.

2-1.2.2 Un conseil général aux compétences « étendues »

Les compétences du conseil général furent aussi touchées par la réforme des années 1960 visant à adapter la départementalisation en outre-mer. Le décret n° 60-406 du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des DOM va ainsi permettre aux conseils généraux des départements d'outre-mer d'intervenir dans la procédure d'adaptation. Directement fondé sur l'article 73 de la Constitution de 1958, ce même décret conférait aux conseils généraux des DOM un pouvoir d'avis et de proposition au gouvernement en matière d'adaptation de la législation et de l'organisation administrative les concernant. Ce décret ne leur donnait cependant pas un réel pouvoir de décision sur l'organisation administrative de leur département et le conseil général ne pouvait non plus se prononcer sur les rapports politiques de leur département. Plusieurs autres textes vont étendre les compétences des conseils généraux notamment en matière de développement économique et social. Les conseils généraux vont se voir confier la gestion locale du fond d'investissement pour les départements d'outre-mer (FIDOM) qui comprenait les dépenses relatives aux domaines des collectivités locales.

La réforme de la départementalisation adaptée affichait donc une certaine tendance décentralisatrice du pouvoir central, mais les institutions dans les DOM restaient sous la « surveillance » de celui-ci. Le statut départemental fut pourtant la cible de virulentes critiques dans les années 60 qui le placèrent au cœur des débats politiques. La réponse du pouvoir central va se concrétiser par une nouvelle réforme dont le fer de lance sera la régionalisation.

2-1.2.3 L'apparition de la région d'outre-mer

Le projet de régionalisation soumis au référendum d'avril 1969 par le Général de Gaulle fut accueilli avec une grande réserve par les conseillers généraux, surtout en Martinique. Les compétences de la nouvelle collectivité régionale devaient y être exercées par le conseil général, assisté par un comité économique et social nouvellement créé. Ce projet fut rejeté par 52% des suffrages au niveau national.

La réforme de la régionalisation fut relancée successivement par le Président Pompidou et le Gouvernement Chaban-Delmas pour n'aboutir qu'en 1972. Deux textes, proposés par Pierre Messmer, ministre chargé de l'outre mer, furent soumis aux conseils généraux pour avis. Le premier proposait d'appliquer aux DOM un statut similaire à celui de la Corse, constitué d'un département unique. Le second proposait une régionalisation spéciale pour les DOM tendant à une meilleure adaptation et à une plus grande décentralisation, notamment en évitant la superposition de deux personnes publiques sur un même territoire. Le but initial étant de dépasser l'affrontement entre les départementalistes et les autonomistes qui faisait rage dans les DOM et plus particulièrement en Martinique depuis les événements de décembre 1959. Le conseil général de la Martinique se prononça en faveur du premier texte alors que celui de Guyane refusa les deux propositions pour se prononcer en faveur d'un statut spécifique de collectivité territoriale autonome. Finalement la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 va créer la région sous la forme d'un établissement public succédant aux structures des « circonscriptions d'action régionales ».

Cette réforme va avoir pour conséquence de transformer les DOM en régions monodépartementales moins peuplées que les régions métropolitaines, si bien que la composition du conseil régional diffère à peine de celle du conseil général. La réforme entra en vigueur le 1^{er} octobre 1973 malgré une forte opposition des élus en Guyane qui retarda d'une année la mise en place des institutions régionales. Ces institutions se composaient de deux assemblées régionales : le conseil régional et le comité économique et social. Ce dernier était composé de représentants des organismes sociaux, économiques, professionnels et culturels de la région. Enfin, l'exécutif régional était assuré par le préfet qui voyait par la même occasion ses pouvoirs renforcés. Ce nouveau statut va peu à peu poser la question de la superposition d'institutions aux compétences proches sur un même territoire. La décentralisation va placer le statut des DROM au cœur des débats politiques et révéler des aspirations croissantes de différenciation institutionnelle vis à vis de la métropole.

2-2 L'EMERGENCE D'UN BESOIN DE DIFFERENCIATION

Même si la réforme de 1972 semble perpétuer la logique d'identité législative pour les deux départements en question, de nombreux inconvénients apparaissent à la suite de sa mise en place. En effet, les doubles-emplois, la multiplication des dépenses et les problèmes de compétences deviennent manifestes avec l'instauration de deux collectivités territoriales ayant chacune leurs institutions. En toile de fond, la question de la décentralisation dans les départements d'outre-mer apparaît et, rapidement, les oppositions politiques vont resurgir et en retarder l'application. En effet, l'opposition de droite et de centre droit, favorable au maintien de la départementalisation, va faire face à une majorité de gauche soutenant le renouvellement des élites politiques locales.

2-2.1 La décentralisation « adaptée » en Guyane et en Martinique

Les deux départements d'outre-mer vont, dès 1982, être inclus dans le processus de décentralisation lancé par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui prévoyait toutefois, dans son article 1^{er} : « en ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées ». Son application va pourtant se révéler complexe du fait de la présence de deux collectivités territoriales sur un même territoire. L'idée d'une décentralisation adaptée aux DOM va ainsi cheminer.

2-2.1.1 1982 : L'échec constitutionnel de la mise en place d'une assemblée unique

Ce projet de loi d'adaptation de la décentralisation dans les DOM prévoyait la gestion des compétences de deux collectivités par une assemblée, dénommée « conseil départemental » et dont le président devenait l'exécutif départemental, le préfet n'opérant plus qu'un contrôle a posteriori des actes des autorités départementales. La composition de l'assemblée unique était déterminée par un scrutin proportionnel marquant, de ce fait, l'abandon du scrutin cantonal et donc le découpage par canton au profit d'une circonscription unique. Il est à noter que l'exposé des motifs précisait que : « les départements d'outre-mer pourront accéder à la gestion de leurs propres affaires en fonction d'un avenir librement débattu ». Cela laissait entrevoir un statut d'autonomie à long terme pour les DOM, ce que refusa catégoriquement l'opposition.

La consultation des conseils généraux se fit dans la foulée et mit en lumière des résultats différents. En effet, le 28 juillet 1982, le conseil général de la Guyane émit un avis favorable alors que celui de la Martinique rejeta, le 30 août de la même année, le projet par 24 voix contre 10.

Un nouveau projet de loi fut proposé peu de temps après, confirmant l'institution de l'assemblée unique et déplaçant le débat sur le mode de scrutin. Pour l'opposition, la proportionnelle risquait d'ouvrir la voie aux formations autonomistes et indépendantistes, alors que la majorité estimait que le scrutin cantonal perpétuait le clientélisme à l'égard de la métropole. Malgré l'opposition du Sénat, la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions concernant les quatre départements d'outre-mer fut adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale le 23 novembre 1982. Elle fut déférée au Conseil constitutionnel le même jour par le président du Sénat et une centaine de députés et sénateurs. Par une décision n°82-147 DC du 2 décembre 1982, le Conseil constitutionnel déclara que l'ensemble de la loi était non conforme à la Constitution, jugeant « qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux ; qu'ainsi, ces dispositions vont au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer ».

2-2.1.2 De la départementalisation à la régionalisation

Le Gouvernement prit acte de la décision du Conseil constitutionnel et déposa aussitôt un autre projet de loi visant à la mise en place de nouvelles institutions régionales. Le nouveau projet érigeait les régions d'outre-mer en collectivités territoriales et fixait les règles d'élection des conseillers régionaux au suffrage universel. Le texte fut adopté rapidement par les deux assemblées et deviendra la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Presque trois années avant la mise en place des régions métropolitaines, les élections du 24 février 1983 ont conduit à la formation des premiers conseils régionaux des DOM. Les régions d'outre mer vont peu à peu devenir un pilier de l'organisation institutionnelle en outre-mer et ainsi trouver une personnalité propre par rapport à ses homologues de la métropole et surtout par rapport aux autres collectivités territoriales que sont le département et la commune.

C'est d'ailleurs en matière de compétences que le plus grand nombre d'originalités des régions d'outre-mer apparaît. La région d'outre-mer a hérité des compétences spécifiques exercées autrefois par les conseils généraux d'outre-mer. Par exemple, la nouvelle institution est désormais en charge de fixer les taux de l'octroi de mer ainsi que leur répartition entre les communes. Elle peut aussi fixer le taux de la taxe régionale sur les carburants, ce qui marque d'ailleurs une différence de taille avec le dispositif fiscal de métropole.

A côté de ces compétences proches de celles des régions de droit commun, les régions d'outre-mer sont associées à l'exercice de certaines compétences étatiques. Ainsi, la loi du 2 août 1984 a rendu obligatoire la consultation des ROM sur les projets d'accords internationaux concernant la coopération régionale. Il s'agissait de projets de traités en matière d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles dans la zone économique exclusive entre la France et les Etats de la Caraïbe ou voisins de la Guyane. A cela s'ajoute la possibilité pour les conseils régionaux d'établir un schéma d'aménagement régional. Préparé sous son autorité et selon une procédure conduite par son président, le Schéma d'aménagement régional (SAR) est ensuite approuvé par décret en Conseil d'Etat. Cela marque une véritable autonomie juridique de la région dans sa politique d'aménagement du territoire et consacre sa suprématie en la matière sur le département et la commune. De plus, ce même président du conseil régional est en charge de préparer, d'instruire et d'appliquer les délibérations de l'assemblée. Il exécute donc le budget en prescrivant l'exécution des recettes et en ordonnant les dépenses. Il signe aussi les arrêtés, les conventions et les marchés. De ce fait, il remplace le préfet à qui toutes ces compétences étaient dévolues auparavant. L'article 4 de la loi du 31 décembre 1982 créait aussi auprès de chaque conseil régional d'outre-mer un comité économique et social (CESR) et un comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE). Leur composition, déterminée par décret en Conseil d'Etat, comprend des membres choisis parmi les organisations socioprofessionnelles, les responsables syndicaux et le monde associatif ; leur mandat est de six ans. Ainsi, les compétences des Régions d'outre-mer touchent des domaines très variés. Elles s'exercent en matière de planification contractuelle, de développement économique, de fiscalité et d'aménagement du territoire, d'éducation et de formation professionnelle.

La nouvelle place de la région d'outre-mer va conduire à une superposition de deux collectivités territoriales sur un même territoire et sera à l'origine de doublons. Ce statut « adapté » par rapport à la formule métropolitaine marque déjà une différenciation forte entre la France continentale et ses territoires ultra-marins.

2-2.2 La réforme constitutionnelle de 2003

En 1999, le Premier ministre Lionel Jospin confia à deux parlementaires de l'outre-mer, Monsieur Lise et Monsieur Tamaya, le soin de rédiger un rapport sur l'évolution du statut des départements d'outre-mer. Ce rapport, intitulé « *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité* »², va conduire à l'adoption par le Parlement de la loi d'orientation sur l'outre-mer du 13 décembre 2000 qui traite de la problématique du développement de l'outre-mer. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 posera peu de temps après les bases d'un nouveau cadre institutionnel pour l'outre-mer.

2-2.2.1 Le régime antérieur à la révision constitutionnelle

Pendant longtemps, la question des possibilités d'évolution du statut constitutionnel, législatif et administratif des départements et régions a été sujette à controverses puisqu'elle n'était envisagée ni par les textes, ni par la jurisprudence. La question était de savoir si un département d'outre-mer pouvait changer de statut territorial, et, par la même échapper au principe d'assimilation législative. Les prémisses d'une réponse peuvent déjà se trouver dans l'examen de la situation préalable à la révision constitutionnelle et permettent de comprendre la réorganisation du statut des collectivités d'outre-mer. L'exemple du cas de Saint-Pierre-et-Miquelon est souvent cité pour montrer qu'un département d'outre-mer peut perdre cette qualité en vue d'être transformé en collectivité territoriale d'un autre type sur la base de l'article 72 de la Constitution qui dispose que : « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* ». Mais le problème n'était pas vraiment de savoir si un type nouveau de collectivité territoriale pouvait être mis en place : le Conseil constitutionnel avait lui-même affirmé dans ses décisions n°82-138 DC du 25 février 1982 et n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relatives au statut de la Corse, qu'une catégorie de collectivités territoriales pouvait être constituée d'un exemplaire unique, doté de caractéristiques spécifiques qui le distinguent des départements et régions de droit commun. Le problème posé tenait plutôt à ce que la suppression de la région outre-mer sans substitution dépasse les limites de l'adaptation du régime administratif du département d'outre-mer.

La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) fut promulguée après que le Conseil constitutionnel l'eût validée par sa décision n°2000-435 DC du 7 décembre 2000. Cette loi comportait deux volets : une intensification de la décentralisation par le développement de la coopération inter-collectivités et transfrontalière ainsi que l'ouverture de perspectives quant à l'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer. Le Président de la République déclarait lors d'un voyage en Martinique, le 11 mars 2000, que les collectivités d'outre-mer devaient pouvoir « évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, sur mesure ».

Le mécanisme devait donc conduire à la création du « *congrès des élus départementaux et régionaux* » réunissant tous les membres du conseil général et régional, ceci pouvant être considéré comme un substitut de l'assemblée unique. Ce congrès fut réservé aux seuls départements d'Amérique par la loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 du fait de son rejet par la Réunion. Le vote des conseillers appartenant aux deux assemblées est recueilli deux fois (en tant que conseiller régional et en tant que conseiller général). Le congrès transmet les

² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/994001524/index.shtml>

modifications de statut aux assemblées locales et au Gouvernement. Mais le Conseil constitutionnel, dans sa décision citée plus haut du 7 décembre 2000, a émis une réserve d'interprétation importante selon laquelle « *la possibilité reconnue aux départements d'outre-mer de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre ne peut être entendue que dans les limites fixées par l'article 73 de la Constitution* » et a précisé que le statut des départements d'outre-mer devait être le même que celui des départements métropolitains « *sous la seule réserve des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une " organisation particulière " au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux seuls territoires d'outre-mer* ». Cela revient à dire que, sans une révision constitutionnelle, la diversification institutionnelle des DOM était difficilement réalisable. Nombre de parlementaires se déclareront dès lors favorables à une telle révision.

2-2.2.2 Les possibilités ouvertes par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

Depuis la révision du 28 mars 2003, la Constitution fournit un cadre pour l'éventuelle évolution statutaire des départements-régions d'outre-mer. En effet, selon le dernier alinéa de l'article 73 : « *la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli (...) le consentement des électeurs inscrits dans le ressort des collectivités* ». Le deuxième alinéa du même article prévoit que « *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif* ».

Mais cette évolution est restée en suspend après les résultats négatifs des référendums organisés le 7 décembre 2003 en Martinique et en Guadeloupe. La Guyane était mise à l'écart de ce processus du fait de l'absence de consensus entre les élus locaux sur le contenu de l'évolution statutaire. Lors du référendum du 7 décembre 2003, les électeurs de Martinique et de Guadeloupe étaient invités à approuver ou non le projet de création en Martinique et en Guadeloupe d'une collectivité territoriale demeurant régie par l'article 73 de la Constitution (et donc par le principe de l'identité législative avec des possibilités d'adaptation), et se substituant au département et à la région. Ils répondirent par la négative à 72,98% en Guadeloupe et à 50,48% en Martinique. Au-delà, ces chiffres témoignent aussi d'un rejet des projets institutionnels élaborés alors par les élus des populations consultées.

L'article 73 de la Constitution révisée dispose que, dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et les règlements sont applicables de plein droit, mais peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Cette adaptation peut prendre différentes formes :

- soit elle est réalisée par la loi ou le règlement, en tenant compte, après consultation des assemblées locales, des spécificités des territoires concernés (c'est le processus qui avait cours dans le régime antérieur) ;
- soit elle est réalisée par les collectivités elles-mêmes dans le cadre de leurs compétences ;
- soit elle est réalisée par habilitation législative.

L'habilitation législative est conférée par la loi qui, sur la demande de la collectivité concernée, décide de confier à celle-ci le soin de prendre, dans le domaine de la loi, les mesures d'adaptation qui s'avèrent nécessaires.

Plus globalement, la révision constitutionnelle donne la possibilité aux départements et régions d'outre-mer de modifier leur organisation institutionnelle, dès lors qu'il s'agirait de regrouper les collectivités ou de créer une assemblée unique, et sous réserve du consentement des populations concernées. C'est ce qui est advenu les 10 et 24 janvier 2010 avec la tenue des deux référendums organisés en Guyane et en Martinique, par lesquels les électeurs des deux départements-régions d'outre-mer ont été consultés sur l'évolution institutionnelle des deux territoires.

2-2.3 Un constat récurrent de blocages institutionnels

L'un des principaux problèmes que connaissent la Martinique et la Guyane est la coexistence de deux assemblées délibérantes et de deux exécutifs locaux sur un même territoire. En effet, les oppositions politiques entre le conseil régional et le conseil général entravent parfois la prise de décision en matière d'aménagement du territoire ou encore de développement économique.

2-2.3.1 Une organisation institutionnelle inadéquate

Dès la mise en place de la collectivité régionale dans les départements d'outre-mer en 1982, de nombreux inconvénients tels que les doubles-emplois, la multiplication des dépenses et les problèmes d'enchevêtrement des compétences sont devenus manifestes. Cette situation institutionnelle unique n'est pas due au hasard, mais à une succession de décisions politiques en inadéquation avec la réalité des territoires concernés.

La collectivité unique : un débat ancien

C'est par la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant sur l'organisation des régions au sein des départements d'outre-mer que vont être maintenus le droit commun applicable aux régions ainsi que la représentation proportionnelle dans une circonscription unique. Cela aura pour conséquence la superposition institutionnelle des deux collectivités territoriales. De nombreuses interrogations avaient nourri les débats sur cette « superposition » et le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par M. Georges Vedel avait déjà émis un avis dans un rapport datant du 15 février 1993 dans lequel il était fait état de la possible insertion d'un nouvel article 76 dans la Constitution, aux termes duquel « *lorsque deux collectivités territoriales ont le même territoire, leur administration peut-être assurée par un même conseil dans les conditions définies par la loi* ». Ce projet, qui aurait permis de résoudre le problème de l'assemblée unique des départements régions d'outre-mer, n'a pas vu le jour et fut abandonné à la fin du second mandat du président François Mitterrand. Longtemps, la question de la collectivité unique est restée en suspend ainsi que l'idée, jugée inapplicable, que les compétences d'une telle assemblée soient nettement plus étendues que celles, cumulées, des départements et régions.

2-2.3.2 Des enchevêtrements de compétences préjudiciables

Dans leur rapport « *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité* » précédemment cité, Claude Lise et Michel Tamaya affirmaient déjà, en 1999, que, malgré les réelles spécificités des départements régions d'outre-mer, les textes n'avaient que très faiblement adapté l'organisation et les compétences des collectivités. Cela résulte, en partie, de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel présentée plus haut. En effet, le législateur a véritablement « calqué » en outre-mer l'organisation métropolitaine. La mise en œuvre de la décentralisation a aussi révélé des situations complexes d'enchevêtrement des compétences et, malgré l'apport de ressources financières spécifiques, les collectivités d'outre-mer n'ont pu faire face à des charges structurelles en constante augmentation. De plus, l'organisation institutionnelle actuelle enlève à la région tout l'intérêt de la dimension interdépartementale de son action. L'unité territoriale renforce le face à face des niveaux de collectivités et les incite à agir en fonction des choix de l'autre.

L'exemple des transports en Martinique illustre cet enchevêtrement préjudiciable de compétences. En effet, le service public de transports en Martinique regroupe le transport urbain, qui est de la compétence des communes ou de leurs groupements, et le transport interurbain qui est de la compétence du conseil général. De plus, le conseil régional bénéficie d'une compétence facultative dès lors qu'il existe, en matière de transport, un intérêt régional, ce qui est le cas dans une région monodépartementale. Ainsi, sur un territoire de 1 100 km², pas moins de seize autorités organisatrices de transports, y compris départementale et régionale, coexistent et exercent chacune leurs compétences à l'intérieur de périmètres de transport qui se juxtaposent et parfois se chevauchent. Il en résulte l'impossibilité de concevoir une stratégie globale, ce qui se traduit par des dysfonctionnements répétés et le mécontentement permanent des usagers. Les différentes tentatives de réforme du droit des transports applicable aux départements d'outre-mer, dont la dernière en 2002, sont restées vaines, parce qu'elles n'étaient pas suffisamment adaptées pour l'instauration d'une politique globale et cohérente. Il en résulte des situations complexes où les autorités compétentes sont multiples. Cet enchevêtrement des compétences des différentes collectivités concernées nuit à la mise en place de politiques globales pourtant nécessaires. Les situations actuelles peu satisfaisantes résultent ainsi, comme en matière de transport, d'initiatives non concertées qui ne répondent que de façon ponctuelle à des besoins qui ne sont plus satisfaits aujourd'hui.

Le domaine de la pêche fournit également un exemple significatif : les départements sont compétents en matière de création, d'aménagement ou d'exploitation des ports maritimes de pêche et de commerce, alors que les régions ont compétence pour attribuer et financer les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine.

Dès lors, la création d'une collectivité territoriale unique fusionnant les compétences pourrait d'une part, supprimer l'enchevêtrement des compétences qui existe entre les conseils généraux et régionaux de Guyane et de Martinique, et d'autre part, diminuer le nombre d'acteurs intervenants sur des domaines partagés pour faciliter la concertation et la mise en cohérence de l'action publique locale.

Par ailleurs, les modes de scrutin différents appliqués pour les élections des membres du conseil général et du conseil régional, c'est-à-dire un scrutin de liste à deux tours pour le conseil régional et un scrutin uninominal à deux tours pour le conseil général, accentuent ce

risque de concurrence entre la région et le département en permettant, de ce fait, la constitution de majorités politiques divergentes. La création de la région sur la base du modèle métropolitain a engendré un transfert de compétences à son profit en provenance du département. Les domaines concernés sont nombreux, tels que le développement économique, l'aménagement de l'espace ou encore l'entretien des équipements culturels et sportifs. Compte tenu de leur engagement antérieur, les départements ont parfois été tentés de maintenir leur action dans un domaine dont ils n'étaient plus censés s'occuper. Il semble aussi que les textes législatifs ou réglementaires adaptant dans les DOM la répartition de certaines compétences aient parfois contribué à accentuer les difficultés d'exercice de compétences partagées entre le département et la région.

2-3 LA NECESSITE DE CREER UNE COLLECTIVITE UNIQUE PAR LA VOIE LEGISLATIVE

2-3.1 La création d'une catégorie institutionnelle au sein de l'article 73 dans le respect des spécificités territoriales et démographiques propres à ces collectivités

Les enchevêtrements de compétences entre le conseil régional et le conseil général et les conséquences qu'ils génèrent sur la mise en place des politiques publiques en Guyane et en Martinique ont amené à repenser l'organisation institutionnelle des départements et régions concernés dans le prolongement des réflexions menées depuis déjà trois décennies.

Il s'agit ainsi de créer un nouveau statut de collectivité unique, autrement dit un cadre générique, commun à la Guyane et à la Martinique, mais aussi aux autres collectivités qui seraient susceptibles de vouloir adopter un tel modèle institutionnel. Cette nouvelle catégorie institutionnelle a vocation à s'appliquer aux collectivités dont les situations sont comparables à celle de la Guyane et de la Martinique, c'est-à-dire dont les institutions ne sont pas efficaces en raison d'une multiplicité de collectivités aux compétences enchevêtrées agissant sur un même territoire.

Néanmoins, ce cadre unique doit s'accompagner d'aménagements propres à chacune de ces collectivités afin d'être adapté aux spécificités des territoires et des populations, dans l'objectif d'une meilleure efficacité. C'est ainsi que l'organisation de ces collectivités uniques peut différer tout en étant régies par ce statut commun.

Les populations de Guyane et de Martinique ont ainsi opté, lors des référendums des 10 et 24 janvier 2010, pour une nouvelle catégorie institutionnelle qui relève de l'article 73 de la Constitution. Cela implique que ces collectivités conservent le principe d'identité législative, tout en tenant compte de leurs spécificités, respectives, par opposition à un passage à la spécialité législative qui aurait consisté à créer une nouvelle catégorie institutionnelle régie par l'article 74, expressément rejeté par les populations.

2-2.2 La création d'une collectivité unique pour dépasser les blocages institutionnels et accroître l'efficacité de l'action publique locale

La création d'une collectivité unique adaptée aux territoires vise à une plus grande efficacité et à une plus grande efficience de l'action publique locale.

D'une part, cette évolution institutionnelle a pour but d'améliorer la cohérence de l'action publique locale et de la rationaliser, en mutualisant les moyens humains, matériels et financiers.

D'autre part, la réforme a pour objectif de clarifier les compétences et le rôle des acteurs publics. Il doit résulter de cette simplification institutionnelle et administrative une plus grande lisibilité de l'action publique locale et une meilleure compréhension du système institutionnel par les populations, favorisant dès lors l'exercice de la démocratie locale.

L'efficacité de l'action publique locale est particulièrement importante eu égard au contexte économique et social difficile que connaissent ces territoires depuis ces dernières années.

En outre, cette réforme s'inscrit dans le cadre de la réforme globale des collectivités territoriales. Le comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur avait ainsi retenu l'instauration d'une assemblée unique dans les départements et régions d'outre-mer parmi ses propositions.

CHAPITRE III : LES OPTIONS

L'instauration d'une collectivité unique en Guyane et en Martinique a nécessité d'opérer des choix entre les diverses options possibles, tant pour l'organisation des pouvoirs, le mode de scrutin des membres de l'assemblée, le champ des compétences et les moyens et ressources de la future collectivité, que la date du passage à la collectivité unique. Les options retenues ont tenté de prendre en compte autant que possible les souhaits des élus et de la société civile de Guyane et de Martinique qui avaient émergé de la concertation menée suite aux référendums.

Ces choix ont été précisés au sein des commissions mixtes réunissant des représentants du conseil général et du conseil régional qui ont été constituées en Guyane et Martinique afin de faire émerger des propositions communes.

3-1 L'ORGANISATION DES POUVOIRS

3-1.1 Les organes décisionnels

Chaque collectivité sera dotée d'une assemblée délibérante, dénommée respectivement Assemblée de Guyane et Assemblée de Martinique, la structure de l'exécutif composé de neuf membres étant différente pour les deux collectivités.

Cette différence s'explique par le fait qu'il s'agit d'une fusion des compétences existantes, mais pas des institutions existantes. La création d'une organisation institutionnelle propre à chacune des collectivités est ainsi possible pour tenir compte des cultures politiques différentes entre les territoires afin d'assurer le bon fonctionnement des institutions.

Pour la Guyane, l'organisation retenue relève d'un modèle classique avec un organe délibérant et son président assisté d'une commission permanente. Le projet de loi attribue des compétences propres à la commission permanente, notamment en matière de commande publique et d'attribution d'aides et de subventions.

Pour la Martinique, conformément au souhait de la majorité des groupes politiques, le Gouvernement a décidé d'instituer, outre une assemblée délibérante et son président, un conseil exécutif et un président responsables devant l'assemblée. Les conseillers exécutifs sont élus parmi les membres de l'assemblée au scrutin de liste, et cette fonction étant incompatible avec le mandat de membre de l'assemblée, leurs suppléants figurant sur leur liste d'élection sont nommés à leur place. Ce choix d'un système de collégialité s'explique par le contexte politique de la Martinique.

3-1.2 Les organes consultatifs

En ce qui concerne la représentation de la société civile, qui bénéficie d'un pouvoir consultatif au sein de la collectivité unique, son organisation a fait l'objet de plusieurs propositions. Le débat porte sur la fusion ou le maintien en l'état des deux conseils consultatifs qui dépendent respectivement des deux niveaux de collectivité et ont des périmètres distincts. A été également soulevée la question de la création de nouvelles instances consultatives ayant d'autres objets. La majorité des élus de Guyane privilégie la fusion des conseils consultatifs existants mais soutient le maintien du conseil régional des jeunes et la création d'un conseil

des autorités coutumières. La majorité des groupes politiques de Martinique est également favorable à l'instauration d'un conseil consultatif divisé en sections couvrant l'ensemble des compétences des conseils actuels, et souhaitent la création d'un conseil des communes. Une minorité politique en Martinique soutient le maintien de deux conseils consultatifs à peu près équivalents aux conseils existants, l'un économique et social, l'autre de l'écologie, de l'éducation, de la culture et des sports.

L'option retenue a été de mettre en place un Conseil économique, social et environnemental, pour chacune des collectivités, à l'image de l'organe qui existe au niveau des régions métropolitaines.

La composition, les conditions de nomination de ses membres et la date de leur installation seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

3-2 LE MODE DE SCRUTIN

Les modes de scrutin des conseillers généraux et régionaux étant différents, un mode de scrutin unique doit être déterminé. Il s'agit d'un sujet sensible puisqu'il a trait de manière directe à l'exercice de la démocratie.

Le mode de scrutin retenu doit assurer à la fois l'exigence de favoriser la parité de fait, la représentation des différents courants politiques proportionnellement à leur poids politique, la stabilité de la majorité limitant les risques de blocage institutionnel, la représentation des territoires incluant la notion de proximité des élus et des administrés, ainsi que la simplicité et la lisibilité du scrutin. De plus, il semble particulièrement important de favoriser la représentation des minorités en Guyane.

3-2.1 Le nombre de circonscriptions et de sections

En ce qui concerne le découpage territorial, les propositions des groupes politiques ont été diverses, allant notamment de une à neuf circonscriptions pour la Martinique.

Finalement, le Gouvernement a décidé de conserver une seule circonscription pour chacune des collectivités, afin de maintenir une unité territoriale.

En revanche, ces collectivités uniques seront divisées en plusieurs sections, afin de conserver une représentation des territoires et une certaine proximité des élus avec les administrés. Il pourrait ainsi être envisagé pour la Guyane, huit sections, compte tenu de la superficie du territoire et de la répartition de sa population, et quatre sections en Martinique correspondant aux circonscriptions législatives actuelles afin d'assurer une représentation équitable des forces politiques.

3-2.2 Le mode de désignation des membres de l'assemblée

Là encore, de nombreuses solutions ont été proposées : mélange de scrutin proportionnel de liste et de scrutin uninominal majoritaire ; scrutin proportionnel de liste sans prime majoritaire ; scrutin proportionnel de liste avec prime majoritaire ; scrutin de liste mixte ; le tout assorti de conditions divergentes. Il pouvait également être envisagé de reprendre le

nouveau mode de désignation des conseillers territoriaux, élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (loi de réforme des collectivités territoriales)

L'option arrêtée par le Gouvernement est de retenir le scrutin proportionnel de liste à deux tours, avec un seuil de maintien au second tour de 5% des suffrages exprimés et une prime majoritaire de 20%. Cela correspond au modèle actuel des élections régionales de droit commun. Contrairement à la crainte de certains élus de Guyane, cela n'est pas la manifestation d'une absorption du département par la région, ce mode de scrutin ayant été choisi pour les différents avantages qu'il présente.

En effet, le scrutin proportionnel permet une représentation des différents courants politiques, tandis que ses éventuels inconvénients en termes de risque de blocage institutionnel sont neutralisés par la fixation d'un seuil de maintien au second tour (qui évite une trop grande fragmentation de la représentation) et, surtout, par l'existence d'une prime majoritaire. En outre, ce mécanisme d'élection semble suffisamment clair et permet d'assurer une plus grande parité effective des élus par rapport au scrutin uninominal.

Les membres de l'assemblée sont élus pour une durée de six ans afin de conserver un rythme électoral similaire à celui des conseillers territoriaux de métropole.

Ainsi, une seule liste par groupe politique sera présentée dans chaque circonscription, sur laquelle les candidats seront identifiés par section.

3-2.3 Le nombre d'élus

Sur les deux territoires, la même approche a présidé à la détermination du nombre d'élus.

En Guyane, le conseil général compte dix-neuf élus et le conseil régional trente et un, soit cinquante membres au total. Une réduction de ce nombre d'élus n'est pas envisageable car certaines communautés sont déjà sous-représentées. Au contraire, la commission mixte se prononce en faveur de cinquante-sept membres, pour tenir compte de l'évolution démographique qui prévoit un doublement de la population à l'horizon 2020. Néanmoins, il convient de considérer le contexte général de réduction du nombre d'élus et de rappeler que la population actuelle de la Guyane dépasse seulement deux cents mille habitants. Le Gouvernement a donc décidé de retenir le nombre de cinquante et un membres élus pour l'assemblée de Guyane, maintenant le nombre d'élus actuel en l'adaptant à la marge pour assurer au mieux une représentativité égale des élus en fonction du poids démographique de chaque section. Ce nombre d'élus pourra cependant être ajusté dans le temps en fonction de l'évolution des données démographiques, conformément au tableau de l'article 5 du présent projet de loi : 45 élus pour une population inférieure à 200 000 habitants, 51 élus pour une population comprise entre 200 000 et 250 000 habitants (hypothèse actuelle), 55 élus pour une population comprise entre 250 000 et 300 000 élus, et 61 élus pour une population supérieure à 300 000 habitants.

En Martinique, le conseil général compte quarante-cinq élus et le conseil régional quarante et un. Une addition de ceux-ci aurait conduit à quatre-vingt six élus, un nombre considéré par tous comme trop important par rapport à la taille de la collectivité et compte tenu des orientations gouvernementales en matière de réforme territoriale. Un consensus a donc été établi sur une réduction du nombre d'élus. Le nombre de cinquante et un membres élus de

l'assemblée a été retenu par le Gouvernement, soit une diminution de 40,7 % du nombre total d'élus, pour se rapprocher de la situation constatée en termes de réduction des conseillers territoriaux égale à 40%. Ce choix permet de constituer une équipe de taille raisonnable qui représente chaque parcelle du territoire.

3-3 LE CHAMP DES COMPETENCES

3-3.1 Une fusion des compétences

Si certains élus voulaient profiter de l'opportunité de la création d'une nouvelle collectivité pour élargir les compétences, il a été décidé, comme la plupart des groupes politiques le souhaitaient, de doter la nouvelle collectivité unique des compétences dévolues aux régions et aux départements, conformément à la volonté que les populations ont exprimée lors des référendums des 10 et 24 janvier 2010, en rejetant le passage à l'article 74 de la Constitution et en affirmant leur souhait de demeurer régies par l'article 73.

3-3.2 Une procédure d'habilitation adaptée

L'article 73 de la Constitution reconnaît aux départements et régions d'outre-mer, et donc également aux collectivités uniques d'outre-mer, la faculté d'adapter les lois et règlements en vigueur à leurs caractéristiques particulières, dans les matières où s'exercent leurs compétences, et de définir eux-mêmes des règles normatives dans des domaines relevant du domaine de la loi, à l'exception de celles relatives à l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Néanmoins, ces possibilités sont soumises à des demandes d'habilitation par ces collectivités, accordées librement par la loi s'il s'agit d'adapter localement une loi ou d'exercer un pouvoir normatif ou par un décret s'il s'agit d'adapter localement un règlement.

A titre d'exemple, deux demandes d'habilitation ont été formulées en 2009, par voie de délibération, par le conseil régional de Guadeloupe : l'une sur la fixation des règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle, l'autre sur la fixation des règles en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de développement des énergies renouvelables ainsi que de réglementation thermique pour la construction des bâtiments. A la suite d'une délibération du 27 mars 2009, la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a accordé au conseil régional les deux habilitations demandées : sur ce fondement, le conseil régional de la Guadeloupe a ainsi adopté, le 20 juillet 2010, une délibération relevant du domaine du règlement relatif au développement des installations de production d'énergie électrique photovoltaïque et éolienne.

Cette procédure a déjà connu plusieurs adaptations depuis 2003. Pourtant, elle ne semble pas encore optimale. En effet, la durée d'habilitation accordée par la loi est limitée à deux ans à compter de sa promulgation. Cette durée n'est pas adaptée à la temporalité dans laquelle s'exerce l'action publique locale et semble trop contraignante. Le Gouvernement propose ainsi dans le projet de loi organique de mettre en cohérence le temps laissé à la collectivité pour délibérer en application de l'habilitation avec celui du mandat au titre duquel les représentants locaux ont été élus.

3-4 LES MOYENS ET RESSOURCES

Le maintien des ressources budgétaires cumulées des deux collectivités fait l'unanimité tant parmi les élus que pour le Gouvernement. En effet, puisque les compétences sont regroupées et conservées à l'identique, les ressources doivent l'être également. Les collectivités uniques de Martinique et de Guyane percevront donc les mêmes produits des impôts locaux et des taxes, et les mêmes dotations de l'Etat.

Les élus de Guyane ont proposé d'ajouter une dotation spécifique d'accompagnement de la collectivité unique pour compenser les frais généraux générés par la fusion pour une durée de cinq ans, mais cette proposition n'a pas été retenue en raison de l'exigence nationale de maîtrise budgétaire ainsi que des économies qui seront réalisées à terme par la collectivité.

Un accord unanime a également été exprimé sur le regroupement des agents des deux collectivités, qu'il serait opportun de réaliser avant la mise en place de la collectivité unique. La fusion n'entraînera aucun licenciement, tous les agents conservant un poste au sein de la collectivité unique. Il s'agit en effet de maintenir une continuité intégrale des situations juridiques pour l'ensemble des personnels. Au fur et à mesure des départs, les collectivités pourront néanmoins procéder à une réorganisation des moyens humains.

3-5 LA DATE DU PASSAGE A UNE COLLECTIVITE UNIQUE

Le choix de la date du passage à une collectivité unique mérite une attention particulière en raison de ses incidences à la fois techniques et politiques. Le débat se situe sur un intervalle de temps qui va de 2012 à 2014.

- a) Les présidents des collectivités locales actuelles de Guyane ainsi que quelques élus de Martinique souhaitent une mise en place en 2014.

Cette solution aurait plusieurs avantages. Une fusion en 2014 concorderait avec le calendrier national de mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales, prévu par la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, selon lequel l'élection des conseillers territoriaux est prévue à cette date, poursuivant un même rythme électoral. Sur un plan technique, dans une logique d'efficacité organisationnelle, ce délai permettrait de préparer plus sereinement la réforme, notamment avec une refonte de l'organigramme et un règlement en amont des difficultés prévisibles. Il s'agirait de s'attacher tout particulièrement à la préparation du transfert des personnels, en mettant en place une concertation avec les organisations syndicales et en laissant le temps au dialogue. Cette préparation pourrait optimiser les chances de réussite de la réforme.

Par ailleurs, le mandat des conseillers régionaux court jusqu'en 2014, alors que celui des conseillers généraux vaut pour moitié jusqu'en 2011 et pour moitié jusqu'en 2014. Une mise en place de la collectivité unique avant ce terme appellerait nécessairement une abréviation du mandat des élus de Guyane et de Martinique.

- b) Inversement, une majorité d'élus et de membres des formations politiques de Martinique se sont déclarés favorables à une mise en place rapide de la collectivité unique, en 2012, considérant que la fusion des administrations ne peut être mise en œuvre que par

des élus de la nouvelle assemblée. De plus, ils font valoir que cette option pourrait permettre d'atteindre les objectifs de la réforme plus rapidement.

Dans l'intérêt de ces collectivités, le Gouvernement a décidé de retenir la date du 1^{er} juillet 2012, afin de donner satisfaction le plus tôt possible aux populations qui ont souhaité la mise en place de cette collectivité unique par le référendum du 24 janvier 2010 ainsi qu'à certains élus et afin d'améliorer sans tarder le fonctionnement institutionnel de ces collectivités.

3-6 L'INSTITUTION D'UN POUVOIR DE SUBSTITUTION DU PREFET DANS CERTAINES CIRCONSTANCES.

Le Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 a décidé d'instituer un pouvoir de substitution du préfet dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Si l'article 72 de la Constitution consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales, il confère néanmoins au représentant de l'Etat un pouvoir de substitution, dont les modalités sont organisées par la loi.

Ainsi, le représentant de l'Etat, qui a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois, peut intervenir pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois.

L'objet et la portée des procédures de substitution actuellement applicables, qui portent essentiellement sur les nécessités de l'ordre public ou de la sécurité civile, sont cependant trop limités au regard des contraintes et particularités des départements et régions et des futures collectivités uniques d'outre-mer.

L'article 13 du projet de loi ordinaire prévoit en conséquence d'organiser, dans les conditions définies par un décret en Conseil d'Etat, la procédure de substitution dans les départements et régions d'outre-mer, lorsqu'en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, une collectivité territoriale ou un établissement public créé en application du code général des collectivités territoriales n'a pas pris les mesures :

- soit commandées par l'application des engagements internationaux ou communautaires de la France,
- soit nécessaires pour la protection de la santé et de l'hygiène publiques ou à la protection de l'environnement, y compris la réalisation d'ouvrages ou d'installations.

CHAPITRE IV : LES CONSULTATIONS

A la suite du référendum du 24 janvier 2010, au terme duquel les électeurs se sont prononcés, à près de 60 % en Guyane et de 70 % en Martinique, pour la création d'une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution, une large concertation avec les représentants de la société civile et les élus guyanais et martiniquais a été instaurée au plus haut niveau de l'Etat, afin d'établir une méthode de travail qui avait pour objet de donner un contenu à la réforme institutionnelle souhaitée.

Dans le cadre juridique de la collectivité unique, il revenait ainsi aux représentants de la Guyane et de la Martinique de faire valoir les particularités et différences qui fonderaient le modèle propre à chacune des collectivités qu'ils souhaitaient voir ainsi créer.

Les contacts qui se sont déroulés sous la présidence de la Ministre de l'outre-mer jusqu'à l'automne 2010 et les conclusions de la mission technique des ministres de l'intérieur et de l'outre-mer en juin 2010 ont ainsi fait apparaître des sujets de consensus sur la réforme statutaire envisagée, mais également des situations spécifiques dues à la culture ou au contexte politique local de la Guyane et de la Martinique qu'il convenait de prendre en compte.

En novembre 2010, le Président de la République a souhaité rencontrer les parlementaires et les représentants du conseil général et du conseil régional de Guyane et de Martinique, afin de prendre connaissance de leurs propositions pour l'évolution institutionnelle envisagée. Cette rencontre a été suivie de l'envoi d'une lettre adressée aux présidents des assemblées du département et de la région de Guyane et de Martinique dans laquelle le Président faisait état des arbitrages qu'il avait arrêtés.

Le projet de loi traduit ainsi cette volonté qui répond à la décision des électeurs et qui a pris en compte la réalité des territoires guyanais et martiniquais au terme d'un long processus de concertation.

En outre, au titre des consultations légales, en vertu des dispositions des articles L.3444-1 et 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales, les conseils généraux et les conseils régionaux de Guyane et de Martinique ont été consultés sur le projet de loi définitif puisqu'il comporte des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements et de ces régions.

Par ailleurs, le Conseil Supérieur des chambres régionales des comptes a été consulté, dès lors qu'il s'agit d'une question relative à l'organisation, au fonctionnement ou aux compétences des chambres régionales des comptes en vertu de l'article L.212-16 du code des juridictions financières.

CHAPITRE V : LES IMPACTS ATTENDUS

5-1 IMPACT JURIDIQUE

Le nouveau cadre institutionnel appelle une adaptation des dispositions des différents codes en vigueur comportant des dispositions relatives aux collectivités territoriales, notamment aux départements et aux régions.

Le code général des collectivités territoriales va faire l'objet d'une évolution substantielle, avec l'introduction d'une septième partie relative aux collectivités uniques régies par l'article 73 de la Constitution, dont le titre 1er comportera les dispositions concernant la Guyane et le titre 2 celles s'appliquant à la Martinique.

La méthode juridique retenue consiste à rendre applicable à la Guyane et à la Martinique l'ensemble des dispositions du code, sous réserve d'un certain nombre d'exclusions et d'adaptations rendues nécessaires par la spécificité de ces collectivités uniques exerçant à la fois les compétences du département et de la région. Ainsi, il est souvent renvoyé aux dispositions de droit commun, sauf pour certaines d'entre elles qui seraient contraires à la Partie VII. Cette rédaction ouvre la possibilité de voir appliquer les évolutions du droit commun, mais seulement dans la mesure où ces dispositions ne sont pas contraires aux spécificités institutionnelles de ces collectivités. En outre, lorsqu'il est procédé au renvoi à des dispositions de droit commun, le choix du modèle de référence qui a semblé le plus pertinent pour s'appliquer aux collectivités uniques est celui de la région, s'inscrivant dans la volonté de prendre en compte le périmètre d'intervention le plus large possible de la collectivité nouvellement créée. Il a déjà été recouru à cette méthode juridique pour la réforme institutionnelle de la Corse.

Le code électoral et le code des juridictions financières font également l'objet de modifications pour tenir compte des changements en matière de mode de scrutin, de redéfinition des circonscriptions et de réorganisation de l'architecture des chambres régionales des comptes.

En outre, pour l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur applicables en Guyane et en Martinique, la référence au département, à la région et à leurs institutions est remplacée par la référence à la collectivité de Guyane et à la collectivité de Martinique et à leurs institutions. Cette mention permet, en dehors des trois codes précités, d'avoir une grille de lecture applicable à l'ensemble des législations.

Par ailleurs, il est essentiel que le principe de continuité des situations juridiques préside à l'instauration des nouvelles collectivités uniques. Ainsi, les contrats et les engagements juridiques seront maintenus.

5-2 IMPACT INSTITUTIONNEL, POLITIQUE ET ORGANISATIONNEL

5-2.1 Pour la collectivité

La fusion de la région et du département entraîne la disparition de la région et du département en Guyane et en Martinique, au profit d'une collectivité unique exerçant l'ensemble de leurs attributions, dans les conditions prévues à l'article 73 de la Constitution. Le consentement des électeurs concernés a été acquis à une large majorité dans ces deux territoires le 24 janvier 2010.

L'impact détaillé de cette évolution institutionnelle, qui constitue l'objet même du projet de loi, est précisé au chapitre III de la présente étude d'impact.

Une réorganisation conduisant à plus d'efficience

La mise en place d'une collectivité territoriale unique va impliquer une réorganisation instituant une organisation interne plus efficiente. Celle-ci relève de la compétence des collectivités elles-mêmes ; néanmoins, une fusion des fonctions supports et des services compétents pour les mêmes matières est prévisible, impliquant alors une plus grande spécialisation des agents, une mutualisation des compétences, entraînant une plus grande efficacité et des économies.

Cependant, il existe des conditions à la réalisation de cet impact qui dépendront des choix opérés par la collectivité, en termes de gestion des ressources humaines (meilleure utilisation des compétences, formation) et de communication (donner du sens à l'action commune).

Un statut de régions ultrapériphériques d'outre-mer inchangé

En ce qui concerne le statut des collectivités de la Martinique et de la Guyane au regard du droit de l'Union européenne, l'impact de la réforme est nul. En effet, ce changement statutaire au sein de l'article 73 de la Constitution n'a en lui-même aucune incidence sur le statut européen des collectivités de la Guyane et de Martinique. Les dispositions de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, qui s'appliquaient aux « départements français d'outre-mer », sont essentiellement reprises dans le cadre des articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne introduit par le Traité de Lisbonne, et s'appliquent notamment aux collectivités territoriales de la Martinique et de la Guyane, expressément citées, qui constituent des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne – à ne pas confondre avec les pays et territoires d'outre mer (PTOM) qui, bien qu'appartenant à un Etat membre, ne font pas partie de l'Union européenne. Le terme de région ultrapériphérique de l'Union européenne doit être appréhendé dans une perspective géographique et non statutaire, ce qui explique l'absence d'impact de la réforme envisagée sur le statut juridique européen de la Martinique et de la Guyane.

Un régime de l'octroi de mer inchangé

Le régime de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional fait l'objet d'exonérations et de réductions de taxe afin de favoriser les productions locales. La décision n°2004/162/CE du 10 février 2004 du Conseil a permis de proroger ce régime jusqu'au 1^{er} juillet 2014, bien qu'il

soit considéré comme dérogatoire par la Commission européenne car ne visant qu'à protéger les collectivités territoriales d'outre-mer d'une concurrence trop vive afin de préserver leur développement économique. Dans sa décision de 2004, le Conseil avait d'ailleurs posé comme condition nouvelle au maintien du régime d'octroi de mer que les exonérations et taxes soient intégrées dans une stratégie de développement économique et social des collectivités territoriales, ce à quoi s'attache à appliquer la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

La Ministre de l'Outre-mer a ainsi annoncé, dans un communiqué du 22 novembre 2010, que l'un de ses objectifs prioritaires pour 2011 était la pérennisation de l'octroi de mer. En effet, la Ministre a indiqué qu'« une grande partie du financement des investissements communaux outre-mer repose aujourd'hui non pas sur l'autofinancement, comme en métropole, mais sur les dotations et les subventions ».

La réforme du statut des collectivités territoriales de la Guyane et de la Martinique vers une collectivité territoriale unique n'impactera pas le régime actuel de l'octroi de mer. En effet, cette réforme est accompagnée par la volonté de l'Etat de mettre « tout en œuvre pour préserver cette ressource essentielle pour les communes ultramarines ». De plus, cet objectif de pérennisation du régime d'octroi de mer est à mettre en parallèle avec la nomination, dans le prolongement des Etats généraux de l'Outre-mer tenus tout au long de l'année 2009, de trois commissaires au développement endogène qui ont pour mission de promouvoir le développement propre des bassins ultramarins de l'océan Indien, des Antilles et de Guyane.

C'est donc moins l'évolution vers le statut de collectivité territoriale unique que la menace de l'échéance européenne du 1^{er} juillet 2014, date de la cessation de la dérogation aujourd'hui accordée en faveur de l'octroi de mer, qui est à prendre en compte.

Des marchés publics plus substantiels

L'émergence d'une collectivité unique exerçant à la fois les compétences régionales et départementales aura pour effet la souscription de marchés publics représentant des montants plus substantiels, ce qui conduira, par l'effet des seuils, à davantage d'obligations en termes de publicité et de mise en concurrence, conformément aux dispositions du code des marchés publics.

Une plus grande sécurité juridique

L'extension du pouvoir de substitution du préfet dans les collectivités régies par l'article 73 dans les cas définis par l'article 13 du projet de loi permettra d'accroître la sécurité juridique dans les domaines concernés, s'agissant en particulier des obligations issues des accords internationaux et du droit communautaire.

5-2.2 Pour les services de l'Etat

Pour les services de l'Etat, la fusion de la région et du département n'entraînera pas d'évolution notable, les attributions du représentant de l'Etat et le régime juridique des actes pris par la collectivité restant inchangés, conformes au droit commun.

Néanmoins, de manière marginale, le contrôle de légalité exercé sur les actes de la collectivité sera simplifié en termes de légalité externe quant à la compétence de l'auteur de l'acte ; ainsi la mise en place d'une collectivité territoriale unique supprime le contrôle de l'empiètement sur les compétences entre ces collectivités.

Le préfet et ses services qui veillent au respect des normes communautaires et internationales et au bon fonctionnement des services publics disposeront d'un nouvel outil juridique, le pouvoir de substitution élargi.

5-2.3 Pour les communes

La relation des communes et des établissements de coopération intercommunale avec la collectivité unique, cette dernière devenant ainsi un interlocuteur unique, devrait être facilitée, renforçant dès lors l'efficacité des coopérations et des partenariats.

Cette réforme va probablement aussi renforcer le rôle de proximité exercé par les communes.

Les communes seront également concernées par la mise en œuvre du pouvoir de substitution élargi du préfet.

5-2.4 Pour les usagers du service public (particuliers et entreprises)

Des moyens ciblés vont pouvoir être mis en adéquation avec les projets soumis à la collectivité, de manière à renforcer l'efficacité de l'action publique tant pour le demandeur que pour la collectivité elle-même.

Les relations avec les usagers seront facilitées grâce à la simplification du paysage institutionnel et à la mise en place d'un guichet unique sous condition d'une communication importante.

5-3 IMPACT FINANCIER, ADMINISTRATIF, ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

5-3.1 Impact financier

Les ressources des départements et des régions vont être additionnées de sorte que la nouvelle collectivité unique territoriale exercera les mêmes compétences fusionnées avec les mêmes ressources fusionnées. Les dotations de l'Etat (dont le détail sera mentionné dans la loi de finances précédant la mise en place de la collectivité territoriale unique) et les impôts locaux vont être maintenus.

En particulier, les modalités spécifiques de calcul et d'évolution des dotations de l'Etat au département et à la région seront maintenues au profit de la collectivité unique. Ce dispositif a été retenu car il permet de maintenir le niveau de la compensation financière par l'Etat des

charges transférées à la région et au département par les lois de décentralisation qui sont intervenues avant la fusion de ces deux collectivités.

La mutualisation des moyens permettra certainement à moyen et long terme de réaliser des économies au niveau des dépenses non obligatoires. Des économies d'échelle seront aussi certainement réalisées, principalement en dépenses de fonctionnement, notamment par rapport aux locaux et à leur entretien, aux achats de fournitures, aux gains d'efficacité et à l'augmentation de la productivité.

Cependant, des conséquences financières préalables sont à prévoir, notamment en termes de formation, de prestations et services extérieurs (audit, communication), de frais d'harmonisation des logiciels informatiques.

Le patrimoine et les dettes respectives des collectivités seront transmis à la nouvelle collectivité territoriale unique, en vertu du principe de continuité juridique.

5-3.2 Impact administratif et sur les moyens humains

5-3.2.1 Organisation des ressources humaines

Les personnels seront transférés au sein de la collectivité territoriale unique.

Sur l'ensemble de ces aspects, la fusion du département et de la région est perçue par les élus et les personnels des collectivités comme une opération complexe. Elle nécessite une préparation concertée : les collectivités envisagent de préparer à l'avance le futur organigramme de la collectivité unique et de régler en amont les difficultés prévisibles, s'agissant en particulier des transferts de personnels, en mettant en place des discussions avec les organisations syndicales.

Compte tenu du caractère technique de la plupart des règles à définir au niveau législatif, le Gouvernement demande une habilitation à prendre une ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

Structure des effectifs

A partir des données collectées auprès des collectivités concernées, les ordres de grandeurs des effectifs (hors établissements publics relevant des collectivités) peuvent être retracés comme suit.

	Effectif réel titulaires	Effectif réel agents non titulaires de droit public	Total
Conseil régional de Guyane	259	72 (21% du total)	331
Conseil général de Guyane	1359	269 (16 % du total)	1628
Conseil régional de Martinique	853	24 (2,7 % du total)	877
Conseil général de Martinique	1713	514 (23 % du total)	2227

Ces effectifs doivent être complétés par les agents sous contrats aidés de droit privé. Ils peuvent représenter un effectif assez important, dépassant plusieurs centaines.

La part relative des agents contractuels est dans la moyenne nationale (21,5%).

Le choix de la réorganisation des services privilégie une préparation en amont

Les élus ont été questionnés par le Gouvernement sur le calendrier envisagé pour la réorganisation des services, deux modalités étant a priori possibles :

- procéder à la réorganisation des services après la mise en place de la collectivité unique ; dans ce cas, celle-ci fonctionnerait pendant un temps avec les équipes administratives en parallèle, avant que l'exécutif de la nouvelle collectivité ne procède à la réorganisation des services ;
- ou bien anticiper autant que possible le regroupement, et préparer la nouvelle organisation administrative sur la base de discussions bilatérales entre les représentants du département et de la région, avant même la mise en place de la collectivité unique.

Les élus ont indiqué qu'ils retiendraient la seconde option, et prépareraient donc le regroupement des agents très en amont, à partir de réunions bilatérales d'élus et dans le cadre d'un dialogue social mené avec les organisations syndicales.

La préparation "en amont" du rapprochement des services présente inévitablement quelques limites, dans la mesure où les agents resteront placés, jusqu'à la mise en place de la collectivité unique, sous l'autorité de chacun des présidents des deux assemblées et de leurs collaborateurs directs respectifs. En pratique, si des regroupements physiques ou une « pré-affectation » sur de nouveaux postes sont envisageables, la mise en place de l'organigramme définitif ne pourra réellement se faire qu'à compter de la création de la collectivité unique.

Il n'en demeure pas moins que cette anticipation présente d'indéniables avantages, ainsi que les élus ont pu le rappeler au Gouvernement. Elle apporte des assurances aux agents sur leur avenir professionnel, et elle permettra à la nouvelle collectivité de disposer de ses moyens de fonctionnement dès sa mise en place.

Les modalités envisagées de réorganisation des services privilégient la concertation

Pour les élus consultés sur ce point, la préparation du nouvel organigramme devra se faire sur une base consensuelle entre les représentants des collectivités concernées.

Il peut être estimé que la question de la réorganisation ne se posera que pour la moitié environ des effectifs, essentiellement dans les services fonctionnels car la plupart des services opérationnels, de même que les établissements publics rattachés à l'une ou l'autre des collectivités existantes, pourraient être conservés à l'identique.

Les travaux préalables au regroupement devront nécessairement associer les organisations syndicales, qui en tout état de cause, devront être formellement consultées sur la

réorganisation dans le cadre des comités techniques (ex-CTP) placés auprès de chaque collectivité³. A cet égard, deux modalités sont envisageables :

- engager la concertation sur la base d'un regroupement informel des organisations syndicales représentatives des conseils généraux et conseils régionaux, puis consulter formellement les comités techniques existants ;
- substituer le plus rapidement possible aux actuels comités techniques, un comité technique commun sous coprésidence du président de chacune des deux assemblées.

Les élus n'ont pas été encore en mesure de faire connaître leur préférence pour l'une ou l'autre de ces solutions.

La seconde formule consistant à créer un "comité technique commun" nécessiterait une intervention législative. Cette modalité pourrait présenter un certain nombre d'avantages, en permettant de faire rapidement émerger une représentation syndicale légitime, qui serait commune aux deux collectivités appelées à fusionner. Elle serait cohérente avec le souhait exprimé d'avancer le plus possible dans la direction d'une fusion des services avant la mise en place de la collectivité unique. Techniquement, le mandat des représentants syndicaux désignés en 2008 serait écourté (la durée de leur mandat étant de 6 ans).

Par ailleurs, si la récente loi de rénovation du dialogue social⁴ conduit, pour la fonction publique territoriale, à maintenir le renouvellement des instances paritaires en 2014, une adaptation comportant des élections intermédiaires ne paraît pas inenvisageable compte tenu de son objet transitoire et de sa portée limitée à la Guyane et à la Martinique.

Le cas échéant, dans la poursuite des échanges avec les élus, cette piste de réflexion pourra donc leur être soumise. Les délais nécessaires à ces travaux préparatoires concourent à la pertinence d'une habilitation à agir par ordonnance prise en application de l'article 38 de la Constitution.

Les incidences de la fusion sur la situation des agents regroupés dans la nouvelle collectivité

Les textes à prendre prévoiront la continuité intégrale des situations juridiques, aussi bien pour les fonctionnaires que pour les agents non titulaires issus des anciens départements et régions.

Un effort de convergence des régimes indemnitaires et des régimes de travail pourra être utilement engagé par les autorités territoriales concernées dans la période précédant la mise en place de la collectivité unique.

En tout état de cause, s'agissant d'un regroupement obligatoire pour les agents, une disposition permettant le maintien du niveau du régime indemnitaire antérieur plus favorable, et s'il y a lieu, le maintien à titre individuel des avantages collectivement acquis au titre du 3ème alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, pourra être insérée dans les textes à prendre. Ces

³ Art. 33 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 : "Les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : 1° À l'organisation et au fonctionnement des services ; 2° Aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ; 3° Aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences ; (...)"

⁴ Loi n°2010-571 du 10 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

mesures resteront exclusivement individuelles et propres aux agents issus des anciennes collectivités, de façon à permettre, à terme, l'harmonisation des conditions de rémunération de l'ensemble des agents de la collectivité unique.

Il est à noter par ailleurs que toutes les collectivités concernées sont affiliées au centre de gestion départemental, ce qui leur permet, notamment, de mutualiser les possibilités de promotion interne avec les autres collectivités et leurs groupements. De ce point de vue, la création d'une nouvelle collectivité ne devrait pas apporter de modification.

Les incidences de la mise en place de la collectivité unique sur les institutions de la fonction publique territoriale

Un certain nombre de textes sectoriels devront être adaptés.

En matière de fonction publique, ces adaptations porteront :

- sur les textes relatifs aux conditions de désignation des représentants au conseil supérieur de la fonction publique territoriale⁵ : actuellement, ces représentants font l'objet d'une désignation par des collègues, soit de présidents de conseil généraux, soit de présidents de conseils régionaux ;
- sur les textes relatifs aux conditions de désignation des représentants aux conseils d'orientation et au conseil d'administration du CNFPT⁶ : actuellement, les conseils d'orientation de Guyane et de Martinique, qui déterminent les collèges des électeurs au conseil d'administration du centre national, comportent chacun deux représentants des départements et un de la région.

5-3.3.2 Organisation budgétaire et comptable

Le département et la région de ces territoires possèdent actuellement un cadre budgétaire et comptable particulier, différent l'un de l'autre. Or, il est impossible de maintenir deux cadres budgétaires et comptables pour la collectivité territoriale unique, il faudra en définir un seul. Trois possibilités peuvent alors être envisagées. La première est de créer un cadre spécifique à ces collectivités, la deuxième de renvoyer aux dispositions applicables au département et la dernière aux dispositions applicables à la région.

La nécessité d'un travail technique approfondi en amont

Ce cadre étant fixé, la mise en place du nouvel outil budgétaire qui sera mis à la disposition des collectivités nécessite un travail technique important pour être le mieux adaptée aux spécificités de ces collectivités. Il s'agit de fusionner au cas particulier les règles départementales et régionales applicables aux nouvelles collectivités créées, et, le cas échéant, de créer de nouvelles règles de gestion budgétaire et comptable nécessaires au fonctionnement de ces nouvelles collectivités.

Le meilleur vecteur pour ce travail technique est celui de l'habilitation législative qui est demandée pour permettre au Gouvernement de procéder à cette adaptation de l'outil budgétaire. En effet, il faudra expertiser l'ensemble des dispositions financières et comptables et choisir celle des dispositions régionale et départementale actuelles qui semble le plus

⁵ art. 8 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984

⁶ art. 12 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et art. 15 de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984

adaptée afin de connaître in fine la maquette budgétaire applicable et les adaptations qui seront nécessaires, en recettes comme en dépenses.

A cet égard, il sera procédé à une réécriture complète des dispositions budgétaires, dans un souci de lisibilité, et non par renvoi aux dispositions existantes, ce qui fait l'objet d'une demande d'habilitation au Parlement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Le choix d'une instruction comptable

Du choix du cadre budgétaire et comptable découlera le choix d'une instruction budgétaire et comptable. En effet, il existe actuellement deux instructions budgétaires et comptables différentes, l'instruction budgétaire et comptable M52 pour le département et la M71 pour la région. Il n'est pas envisageable en pratique de continuer à fonctionner avec ces deux instructions. Il est nécessaire de n'avoir, comme pour le cadre budgétaire et comptable, qu'une seule instruction budgétaire et comptable commune à la nouvelle collectivité territoriale unique.

Trois solutions peuvent ici encore être envisagées, chacune présentant des avantages et des inconvénients. La première consisterait à créer une nouvelle instruction comptable propre à ces collectivités. Néanmoins, cela suppose de créer une nouvelle application informatique générant des contraintes techniques et un coût financier. La deuxième solution serait d'utiliser l'instruction existante pour le département, notamment car elle a déjà fait l'objet d'une application aux collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy qui exercent les compétences des départements et des régions, et a prouvé sa plasticité et son adaptabilité. La dernière solution résiderait dans l'utilisation de l'instruction existante pour la région, celle-ci offrant des marges de manœuvre importantes en matière de pluri-annualité et de fongibilité des crédits entre chapitres.

Les élus seront consultés tout au long du processus d'élaboration de la norme budgétaire et comptable.

5-3.3 Impact économique et social

Les politiques de développement du département et de la région seront mises en cohérence, générant une meilleure efficacité. De plus, la collectivité unique deviendra l'interlocuteur de référence en matière économique et sociale.

Un des objectifs majeurs de la réforme doit en effet résider dans la cohérence des décisions prises par une seule collectivité au lieu de deux : l'exemple de politiques concurrentes menées par le département et la région a parfois été cité en matière d'infrastructures, de développement économique, d'éducation.

A cet égard, la fusion doit assurer la cohérence des décisions prises dans des domaines connexes jusqu'à présent séparés, comme le développement économique et l'action sociale de proximité. Les leviers économiques et sociaux pourront ainsi être combinés. La cohérence doit aussi être poursuivie par la combinaison des moyens humains, matériels et financiers du département et de la région.

Les économies de fonctionnement réalisées pourront être utilisées pour augmenter les prestations sociales, réaliser des investissements ou instaurer des exonérations en vue

d'objectifs économiques et/ou sociaux de redistribution, d'attractivité du territoire ou de relance de l'activité économique.

Les acteurs économiques et sociaux qui bénéficient d'une aide de ces collectivités, sous quelque forme que ce soit, bénéficieront d'un service plus efficace, mais pourront aussi se retrouver dans une situation de plus grande dépendance, leur financement devenant fragile s'il ne dépend plus que d'une seule collectivité.

Le pouvoir de substitution élargi du préfet constitue une garantie supplémentaire pour les particuliers et les acteurs économiques et sociaux du respect des normes de droit international ou communautaire et en matière de santé publique.

5-3.4 Impact environnemental

La mise en place d'une collectivité territoriale unique permettra de mieux répondre aux défis environnementaux, par des actions plus cohérentes, en particulier ceux qui sont propres à ces territoires, c'est-à-dire la gestion des ressources naturelles, la déforestation, la pollution des eaux et l'exploitation minière. Ici encore, l'action de la collectivité en matière environnementale sera plus efficace car elle sera cohérente et mieux mise en œuvre.

La mise en place d'un pouvoir de substitution élargi du préfet vise notamment à éviter que des retards soient pris dans la mise en œuvre des règles relatives à la protection de l'environnement, en matière de gestion des déchets par exemple.

CHAPITRE VI : LES MODALITES D'APPLICATION

6-1 TABLEAU DES MESURES D'APPLICATION

Les dispositions électorales seront prises d'ici l'entrée en vigueur de la loi.

L'ensemble des autres dispositions d'application nécessaires sera pris dans les douze mois suivant la publication de la loi.

Parmi ces mesures figureront notamment les décrets suivants :

Article de la loi	Base légale	Objet du décret	Consultations requises	Date de publication
Article 2	Décret en Conseil d'Etat	Détermination du chef-lieu de la collectivité de Guyane	- Assemblée de Guyane - Conseil municipal de la commune siège du chef-lieu - Conseil municipal de la commune où le transfert du chef-lieu est envisagé	Dans les douze mois de la publication de la loi
Article 3	Décret en Conseil d'Etat	Détermination du chef-lieu de la collectivité de Martinique	- Assemblée de Martinique - Conseil municipal de la commune siège du chef-lieu - Conseil municipal de la commune où le transfert du chef-lieu est envisagé	Dans les douze mois de la publication de la loi
Article 2	Décret	Modalités d'application des dispositions des 19° (dotations aux amortissements), 20° (dotations aux provisions), 21° (reprise des subventions d'équipement reçues)		D'ici l'entrée en vigueur de la loi
Article 5	Décret en Conseil d'Etat	Composition et fonctionnement de la commission qui effectue le recensement général des votes en Guyane		D'ici l'entrée en vigueur de la loi
Article 6	Décret en Conseil d'Etat	Composition et fonctionnement de la commission qui effectue le recensement général des votes en Martinique		D'ici l'entrée en vigueur de la loi
Article 12	Décret en Conseil d'Etat	Conditions et mise en œuvre du pouvoir de substitution élargi du préfet		Dans les six mois de la publication de la loi

6-2 CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

La loi relative aux collectivités de Guyane et de Martinique devra être adoptée au plus tard à l'été 2011.

Les collectivités de Guyane et de Martinique seront créées lors de la première réunion de l'assemblée qui sera nouvellement élue.

Les élections des membres des assemblées de Guyane et de Martinique devront être organisées auparavant.

Les ordonnances à prendre par application de la loi et leurs mesures d'application devront être prises avant la mise en place effective des collectivités uniques.

ANNEXES

ANNEXE 1. CHIFFRES CLES DE LA GUYANE ET DE LA MARTINIQUE

L'essentiel

Circonscriptions administratives

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Nb d'arrondissements	4	2	2	4
Nb de cantons	45	40	19	49
Nb de communes	34	32	22	24
Population en 2006	397 732	400 736	205 954	781 962
Superficie (en km ²)	1 128	1 628	83 846	2 504
Densité en 2006 (en habitants / km ²)	353	246	2	312

Agriculture

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Nombre d'exploitations en 2007	3 758	8 761	1 082	7 080
Surface agricole utilisée en 2007 (hectare)	27 810	43 532	23 115	47 484
Production de canne à sucre en 2007 (millier de tonnes)	226	692	3	167
Production de banane en 2007 (millier de tonnes)	144	52	nd	6

Economie

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
PIB en 2006 (million d'euros)	7 638	7 758	2 576	12 061
PIB/hat en 2006 (euro)	19 150	17 298	12 716	15 475
PIB/emploi en 2006 (euro)	59 989	56 017	51 471	51 587
Importations en 2008 (million d'euros)	2 766	2 601	1 065	1 745
Exportations en 2008 (million d'euros)	367	205	96	156
Evolution des prix (entre déc 2007 et déc 2008 - %)	2,7	2,2	3,3	

*2003 pour la Guyane

** 2005 pour la Réunion

Emploi

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Population active en 2009	164 493	162 479	70 701	318 464
ayant un emploi	128 363	124 262	56 230	240 424
Taux de chômage BIT 2009 (%)	22,0	23,5	20,5	25
Hommes	20,7	20,3	15,7	23
Femmes	23,1	26,4	26,1	27

Enseignement

Public et privé en 2008/2009	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Elèves du premier degré	47 008	60 741	40 890	122 298
Elèves du second degré	44 277	52 547	28 758	101 262
Enseignants du premier degré	3 018	3 120	2 165	6 202
Enseignants du second degré	4 390	4 210	2 317	8 424
Taux de réussite au bac en 2008	72	79	69	81

sur les DOM

Entreprises

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Nombre d'établissements au 1 ^{er} janvier 2008	32 052	36 577	8 584	34 190
dont secteurs (%) : Industrie	8,7	9,1	13,2	9,3
Construction	13,6	15,1	16,9	13,8
Commerce	27,5	29,1	29,7	28,9
Services	42,4	41,3	33,9	43,3
Transports	7,7	5,5	6,3	4,7

Population

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Population en 2006	397 732	400 736	205 954	781 962
Projection de population en 2030 (scénario)	427 000	548 000	424 000	1 029 000
Indicateurs démographiques en 2006				
Taux de natalité (‰)	13,5	15,5	29,9	18,4
Taux de mortalité (‰)	6,7	6,9	3,4	5,5
Taux de mortalité infantile (‰)	8,2	9,0	12,6	6,6
Taux d'accroissement naturel (‰)	6,8	8,6	26,5	12,9
Nombre moyen d'enfants par femme	2,0	2,3	3,8	2,4
Espérance de vie à la naissance des hommes (années)	76,2	75,0	74,4	73,2
Espérance de vie à la naissance des femmes (années)	84,6	82,7	81,0	80,9
Ecart d'espérance de vie à la naissance (années)	8,4	7,7	6,6	7,7

Santé

Densité (au 1 ^{er} janvier 2007 pour 100 000 hab)	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Médecins généralistes	84	83	37	105
Médecins spécialistes	46	59	21	54
Infirmiers diplômés d'État	212	170	70	150
Chirurgiens-dentistes	37	38	19	53
Masseurs kinésithérapeutes	66	62	23	95

Tourisme

En 2008	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Nombre d'hôtels	63	75	24	50
Nombre de chambres disponibles dans les hôtels	4 678	5 254	1 204	2 157
Taux d'occupation des chambres (%)*	55	58	57	58

*2008 pour la Réunion

Transport

En 2008	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
Nombre de passagers par air (millier)	1 680	2 020	385	1 782
Trafic fret (tonne)	13 052	13 799	5 881	26 921
dont fret postal (tonne)	2 314	2 924	1 179	5 159

ANNEXE 2. REPERES CHRONOLOGIQUES

Les repères chronologiques suivants visent à faciliter la lecture des principales évolutions politiques et institutionnelles relatives à l'outre-mer intervenues depuis la loi de départementalisation du 19 mars 1946

1946	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 de départementalisation (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane) • Constitution du 27 octobre 1946, article 73 : « <i>le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains sauf exceptions déterminées par la loi</i> »
1947	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 47-1018 du 7 juin 1947 relatif à l'organisation départementale et à l'institution préfectorale dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion • Décret n° 47-1019 du 7 juin 1947 instituant des conseils de préfecture dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion • 23 août 1947 : nomination du préfet de Martinique Pierre Trouillé • Décret n° 47-2252 du 1^{er} novembre 1947 relatif aux conseils généraux des nouveaux départements d'outre-mer et aux pouvoirs des préfets de ces départements : extension à ces nouveaux départements de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et reconnaissance de leur compétence dans le règlement des affaires départementales
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Février 1949 : création au sein du ministère de l'Intérieur d'un service consacré uniquement aux départements d'outre-mer • Loi n° 49-1102 du 2 août 1949 portant extension aux départements d'outre-mer des dispositions de la loi du 10 août 1871 relative aux circonscriptions électorales, aux conditions et au mode d'élection des conseillers généraux et portant sectionnement des quatre départements en cantons
1958	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution du 4 octobre 1958 : reconnaissance accrue des spécificités de l'outre-mer sans remise en cause par ailleurs du statut départemental : article 73 : « <i>le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière</i> »
1959	<ul style="list-style-type: none"> • Décembre 1959 : contexte politique et social tendu en Martinique (émeutes) • Motion du conseil général de la Martinique du 24 décembre 1959 : demande du retrait des CRS du pays, de la libération de prisonniers et de la mise en place de pourparlers entre les représentants des Martiniquais et le gouvernement en vue de modifier le statut de la Martinique pour obtenir une plus grande participation à la gestion des affaires martiniquaises

1960	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 60-406 du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion • Décret n° 60-407 du 26 avril 1960 relatif à la déconcentration administrative et aux pouvoirs des préfets dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ; décret modificatif n°72-50 du 11 janvier 1972
1964	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 64-11 du 3 janvier 1964 relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense dans les départements et territoires d'outre-mer
1969	<ul style="list-style-type: none"> • Echec du référendum du 27 avril 1969 sur le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat
1972	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions ; cette réforme a transformé les DOM en régions monodépartementales ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1973
1982	<ul style="list-style-type: none"> • Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 relative au statut particulier de la Corse, indiquant que la loi ne s'oppose pas à ce qu'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale ne comprenne qu'une unité • Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite loi « Deferre », adoptée en dernière lecture par l'Assemblée le 23 novembre : les régions deviennent de véritables collectivités territoriales de plein exercice • Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 du Conseil constitutionnel • Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, adoptée par la commission mixte paritaire le 22 décembre 1982 ; création, notamment, auprès de chaque conseil régional d'outre-mer, d'un comité économique et social et d'un comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement
1984	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion : rend obligatoire la consultation des régions d'outre-mer sur les projets d'accords internationaux concernant la coopération régionale et donne la possibilité aux conseils régionaux d'établir un schéma d'aménagement régional approuvé par décret en Conseil d'Etat
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Décisions n° 82-138 DC du 25 février 1982 et n° 91 -290 DC du 9 mai 1991 du Conseil constitutionnel relatives au statut de la collectivité territoriale de Corse, indiquant que la loi peut créer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale qui ne comprenne qu'une unité pouvant être dotée de caractéristiques spécifiques la distinguant des départements et régions de droit commun
1993	<ul style="list-style-type: none"> • 15 février 1993 : rapport du Comité consultatif pour la révision de la

	Constitution présidé par Georges Vedel : « <i>lorsque deux collectivités territoriales ont le même territoire, leur administration peut-être assurée par un même conseil dans les conditions définies par la loi</i> »
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport Lise-Tamaya, « <i>Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité</i> »
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Décision n°2000-435 DC du 7 décembre 2000 du Conseil constitutionnel • Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, dite « LOOM » : intensification de la décentralisation par le développement de la coopération inter-collectivités et de la coopération transfrontalière ; ouverture de perspectives quant à l'évolution constitutionnelle des départements d'outre-mer
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer : création du congrès des élus départementaux et régionaux pour les départements français d'Amérique
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : article 73 alinéa 2 : « <i>Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif</i> » ; article 73 dernier alinéa : « <i>la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli le consentement des électeurs inscrits dans le ressort des collectivités</i> » • Résultats négatifs des référendums organisés le 7 décembre 2003 en Martinique et en Guadeloupe sur l'évolution statutaire des collectivités territoriales : le non recueille 50,48% des suffrages en Martinique et 72,89% en Guadeloupe. En Guyane, absence de consensus entre les élus locaux sur le contenu de l'évolution statutaire.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport du Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par Edouard Balladur (rapport remis le 29 octobre 2007)
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Révision constitutionnelle du 23 juillet 2008
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer : les deux demandes d'habilitation formulées par le Conseil régional de Guadeloupe ont été accordées (l'une portait sur la fixation des règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle ; l'autre portait sur la fixation des règles en

	<p>matière de maîtrise de la demande d'énergie, de développement des énergies renouvelables ainsi que de réglementation thermique pour la construction des bâtiments)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 26 juin 2009 : discours du Président de la République à Fort-de-France à l'occasion du baptême de l'aéroport « Aimé Césaire Martinique », annonçant son souhait de consulter les électeurs martiniquais et guyanais sur l'avenir institutionnel de leurs collectivités • Comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 : décision d'instituer un pouvoir de substitution du préfet dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Référendum du 10 janvier 2010 : refus de la transformation de la Guyane et de la Martinique en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; • Référendum du 24 janvier 2010 : approbation de la création en Guyane et en Martinique d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution • Une mission s'est rendue au mois de juin 2010 pour rencontrer les principaux responsables politiques en vue de les consulter sur la mise en place de la nouvelle collectivité territoriale unique

ANNEXE 3. DISCOURS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE LORS DU BAPTEME DE L'AÉROPORT MARTINIQUE-AIME CESAIRE

Fort-de-France (Martinique) -- Vendredi 26 juin 2009

Mes chers compatriotes,
Monsieur le Président du Conseil régional,
Monsieur le Président du Conseil général,
Monsieur le Maire,
Mesdames les Ministres,
Monsieur le Ministre
et mes chers amis,

En donnant à l'aéroport de Fort-de-France le nom d'Aimé CÉSAIRE, la République rend hommage à l'une de ses grandes figures. Nous rendons hommage à un homme courageux, à une voix puissante et calme, à un homme qui nous a ouvert les yeux sur notre dette envers l'Afrique, envers cette présence africaine qui a essaimé à travers le monde les traces de sa créativité et de son talent. À travers ses poèmes, son théâtre, ses essais, ses discours, CÉSAIRE a défini le « nègre fondamental », cet Homme parmi les Hommes.

Nous rendons hommage à l'homme qui a changé le regard des Antillais sur eux-mêmes, le regard des Noirs sur eux-mêmes. Nous rendons hommage à l'homme qui a changé le regard des Antillais et des Noirs sur la France. Nous rendons hommage à l'homme qui nous a conduits à changer notre regard sur nous-mêmes et sans doute sur notre histoire, à celui qui a fait comprendre à la République la place des Outre-mer, leurs contributions à la pensée, aux valeurs républicaines, à l'homme qui a décolonisé les esprits, à l'homme qui a dit qu'« aucune race ne possède le monopole de la beauté, de l'intelligence, de la force ».

Aimé CÉSAIRE l'a fait avec talent et sérénité. Il ne demandait ni contrition, ni repentance. Ce qu'il demandait, c'est qu'advienne la conscience d'une responsabilité partagée, celle à laquelle vous avez appelé.

Descendant d'esclaves, né sur cette terre, Aimé CÉSAIRE a été l'un des grands poètes, des grands écrivains de la langue française. Au cours de sa carrière parlementaire, l'une des plus longues de la Ve République, il a défendu avec passion les Outre-mer, rappelant toujours qu'ils n'étaient pas des « confettis de l'Empire », des « danscuses » de la République, mais des terres de créativité et de diversité.

L'œuvre de CÉSAIRE est un manuel de dignité, et sans doute un bréviaire de sagesse. Il a puisé sa force dans le combat qui a réuni femmes et hommes à travers le monde contre la violation des droits humains, contre l'injustice et pour la fraternité. Il tenait le « principe de fraternité » pour le plus important de tous car la fraternité signifiait à ses yeux la véritable égalité entre les Hommes. La fraternité enfin réalisée ferait ainsi mentir les divisions raciales, le mépris envers l'« autre », celui qui est différent, et la fraternité rétablirait le principe d'humanité partagée. Il a maintenu ce principe au-dessus de tout marchandage et de tout compromis.

La vie d'Aimé CÉSAIRE contient une leçon. Il a toujours opposé la patience au fanatisme, l'entêtement du raisonnement à l'entêtement du préjugé. Il n'a jamais transigé, jamais renoncé à ses principes. Il a fait preuve de courage dans ses idées et dans ses actes. Il ne s'est jamais courbé devant les puissants, il a toujours fait preuve d'empathie envers les faibles : c'est la leçon de CÉSAIRE. Et je n'oublierai pas que dans un contexte troublé politiquement, il m'avait reçu avec sérénité et amitié.

Longtemps la France a ignoré ce que l'homme noir avait apporté au monde. Longtemps la France a ignoré ce que les esclaves et les habitants de ses colonies lui avaient apporté. Les relations entre le pays natal de CÉSAIRE, la Martinique, et la République ont été marquées par les héritages de l'esclavage et du statut colonial, statut dont il ne faut pas oublier qu'il a perduré jusqu'en 1946.

CÉSAIRE a cherché à mettre fin à la méfiance, conséquence inévitable des relations ambivalentes entre métropole et colonie. À ses yeux, il y avait « deux manières de se perdre : par ségrégation murée dans le particulier ou par dilution dans l'universel ». Il a voulu forger une relation basée sur le respect des différences et de l'universel. Nous y sommes toujours. Nous n'avons pas encore su apporter une réponse à cet équilibre entre les différences et l'universel.

En 1945 à l'Assemblée nationale constituante, CÉSAIRE défend le statut de départementalisation. Il n'est pas le seul, il y a avec lui Gaston MONNERVILLE, Léopold BISSOL, Léon de LÉPERVANICHE et Raymond VERGÈS. Il sollicite, à l'époque, l'Histoire pour rappeler qu'à chaque fois que « la France a été fidèle à sa vocation universaliste, elle a rejeté le régime d'exception coloniale et l'arbitraire des décrets ». Mais Aimé CÉSAIRE, en même temps -- et il faut le lire complètement -- lance un avertissement : la République devra reconnaître l'identité singulière des territoires d'Outre-mer, leurs mémoires, leur histoire et leur culture, pour établir des relations apaisées.

Alors disons les choses telles qu'elles sont, la relation entre l'État et les Outre-mer a toujours buté sur cette question : quel lien construire entre la République et des territoires géographiquement éloignés, aux héritages complexes issus de l'esclavage et du statut colonial ? Quel lien construire avec ces territoires aux histoires et cultures singulières mais qui ne rejettent pas la citoyenneté républicaine et souhaitent, très majoritairement, continuer de vivre dans la France ?

Cette « singularité culturelle », pour reprendre l'expression d'Aimé CÉSAIRE, qui englobe l'histoire et la vie sociale, je veux la prendre en compte.

La crise que la Martinique a récemment traversée repose cette difficile équation unité/singularité. Comment faire en sorte que la Martinique, ce territoire à l'identité tellement affirmée, trouve une place apaisée, une place librement voulue dans notre République ?

La semaine dernière, vos élus, vos représentants légitimes -- cela compte, des élus en République -- ont confirmé leur volonté que soit posée la question institutionnelle. Ils ont confirmé leur volonté de voir la Martinique accéder à un statut d'autonomie défini par l'article 74 de notre Constitution.

Je sais que cette question de l'évolution institutionnelle interpelle beaucoup d'entre vous et inquiète certains. Je vais, comme à mon habitude, vous dire les choses telles que je les pense, de la façon la plus claire et, je l'espère, la plus franche. Durant la campagne présidentielle, j'ai toujours affirmé que j'étais ouvert à la question de l'évolution institutionnelle, et ici, certains de nos interlocuteurs peuvent en porter témoignage. Cela ne veut pas dire que j'en avais fait une priorité. Je ne vais pas, aujourd'hui, me contredire, alors même que j'ai lancé, à l'échelle de la France entière, le chantier de la rénovation de nos institutions constitutionnelles et de la réorganisation de nos territoires. Il serait singulier d'appeler à la réorganisation de nos territoires, l'ensemble de la Métropole et de fermer la porte à la réflexion sur l'autonomie en Martinique. Quelle incohérence cela serait-il ?

Je suis donc venu vous annoncer clairement que j'ai l'intention de consulter les Martiniquais sur l'évolution institutionnelle de leur territoire, comme la Constitution m'y autorise. Mais je dois parler franchement, vous m'y avez appelé d'ailleurs, Monsieur le Maire.

Les Martiniquais seront libres de choisir, en leur âme et conscience, le chemin qu'ils souhaitent emprunter. Un large débat s'organisera, chacun pourra y participer. Les États généraux fournissent un cadre naturel à ce débat et je sais que vous y avez des échanges passionnés. Le débat institutionnel dont nous parlons est sérieux. Il est fondamental. Il pose des questions majeures comme celle de l'exercice du pouvoir local dans une démocratie. Ce débat ne doit pas souffrir la caricature et les fausses informations destinées à provoquer des peurs irrationnelles dans la population.

Je ne laisserai personne exploiter des peurs irrationnelles. Par exemple, il est inexact de prétendre qu'une collectivité qui ferait le choix de l'article 74 de la Constitution sortirait des frontières la République ! Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont-elles pas françaises ? Il est aussi inexact de prétendre qu'une collectivité qui ferait le choix de l'article 74 de la Constitution perdrait sa qualité de « Région ultra-périphérique » d'Europe et les avantages qui lui sont associés. Le champ d'application territorial du droit communautaire est fixé par les traités eux-mêmes et ne dépend nullement des décisions internes des États membres. C'est

la vérité. Chacun peut avoir son opinion sur la question institutionnelle. Mais ce que je dis, c'est une vérité juridique incontestable.

En revanche, je le dis avec la même clarté et la même franchise : plus une collectivité deviendra autonome, moins l'État aura de prise sur les affaires qui la concernent. Plus une collectivité est autonome, plus elle devra assumer. Plus les élus ont de compétence, plus ils doivent répondre, devant leurs électeurs, des choix qu'ils ont fait en leur nom. Il me semble qu'il y a une cohérence à rappeler cela.

Je veux m'engager un peu plus. Le débat (je parle en tant que Président de la République) dont nous parlons n'est pas celui de l'indépendance. Il ne s'agit pas d'organiser, à mes yeux, subrepticement, un je ne sais quel « largage de la République ». Le débat qui est ouvert est celui du juste degré d'autonomie, celui de la responsabilité, celui de l'équation unité/singularité. C'est ce débat-là que nous ouvrons.

La Martinique est française et le restera, d'abord parce qu'elle le veut, et aussi parce que la France le souhaite. Je prends aujourd'hui à témoin tous les Martiniquais qui nous écoutent mais aussi tous les Français d'Outre-mer et de Métropole qui se sentent concernés. La France a une identité plurielle. La France s'est construite par enrichissements mutuels. La France, je le dis, sans la Martinique ne serait pas la France. C'est aussi l'enseignement que nous a légué Aimé CÉSAIRE. Et je le dis parce que c'est ma conviction, tant que je serai Président de la République, la question de l'indépendance de la Martinique, c'est-à-dire de sa séparation d'avec la France, ne sera pas posée.

Je ne conçois une évolution institutionnelle de la Martinique que dans le cadre de la Constitution existante. Les articles 73 et 74 de notre Loi fondamentale sont très souples et finalement autorisent des degrés variables d'autonomie. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, proche d'un modèle départemental, à celui de la Polynésie française, le plus autonome des territoires de la République. Pourtant, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Polynésie, ces deux collectivités, sont régies par le même article 74 de la Constitution.

Pour ma part, je n'ai pas, à ce stade, de préférence à faire valoir entre tel ou tel modèle d'évolution institutionnelle. Il y aurait d'ailleurs quelques incohérences à dire aux Martiniquais : j'ai l'intention de solliciter, comme la Constitution m'y autorise, votre avis, et de refermer immédiatement le débat en affirmant, avant même qu'il ait lieu, une préférence. Ce que je souhaite, c'est que les Martiniquais aient le choix, un véritable choix.

Différents scénarios sont possibles et respectables : le statu quo (je le cite, même si j'ai dit hier soir ce que j'en pensais), la création d'une collectivité unique dans le cadre de l'actuel article 73 ou le statut d'autonomie de l'article 74. Toutes ces hypothèses présentent avantages et inconvénients que le débat public doit contribuer à clarifier.

J'ajoute que l'évolution institutionnelle peut aussi se concevoir comme un processus. On peut prévoir une démarche, c'est une contribution au débat comportant plusieurs étapes. On pourrait imaginer la création d'une collectivité unique de l'article 73, assortie d'un pouvoir normatif renforcé. Je veux dire un mot là-dessus. Je suis convaincu que l'autonomie n'a de sens que si on donne aux Martiniquais la possibilité d'adapter l'arsenal législatif à la réalité du territoire qui est le vôtre. Mais il est impossible de donner ce pouvoir d'adaptation de la législation si, dans le même temps, vous ne faites pas le choix de la collectivité unique. Car il va de soi que ce pouvoir normatif doit être donné à quelqu'un et implique une réorganisation.

Nous pouvons imaginer qu'après plusieurs années, et à l'issue d'une évaluation du fonctionnement de cette collectivité unique, une seconde étape, vers davantage d'autonomie, pourrait être engagée. C'est à vous de choisir et vous le ferez.

Le tout, c'est que les Martiniquais soient amenés à se prononcer librement, à chacune de ces étapes, et que rien ne se fasse sans leur consentement éclairé. C'est une obligation constitutionnelle, mais c'est d'abord un devoir démocratique, le simple respect dû aux électeurs d'un pays libre !

Bien sûr, je n'ai pas oublié -- j'imagine que les élus non plus -- qu'en décembre 2003, les Martiniquais ont repoussé, d'une courte majorité il est vrai, un projet de création d'une collectivité unique de l'article 73. Je pense que, depuis, les esprits ont évolué, que le débat a mûri et la récente crise nous a rappelé à

quel point le statu quo n'était pas nécessairement la meilleure voie, sur ce sujet comme sur d'autres... En tout cas, moi, je suis saisi d'une demande des élus, et je ne vois pas au nom de quoi je devrais refuser cette demande, alors que la Constitution de la République prévoit justement cette possibilité.

Il nous faut donc aujourd'hui trouver de nouveaux équilibres. Il nous faut rapprocher les Martiniquais de ceux qui prennent des décisions. On peut d'ailleurs parfaitement concevoir de confier davantage de responsabilités et de capacités d'initiative à vos élus et, parallèlement, de renforcer les pouvoirs de l'État localement. La décentralisation doit aller de pair avec la déconcentration du pouvoir. L'une et l'autre ne sont pas incompatibles, bien au contraire. On ne peut pas imaginer des élus ayant davantage de responsabilités parlant en Martinique à un responsable de l'État qui n'aurait, lui, aucune autonomie par rapport à l'administration centrale. C'est bien les deux mouvements qui doivent être conduits d'un même pas : davantage d'autonomie pour vos élus, davantage d'autonomie pour le représentant de l'État sur le territoire de la Martinique.

J'ai d'ailleurs la conviction que la crise sociale, en Martinique, n'a pas traduit « un rejet de l'État ». Bien au contraire, cette crise est, à mon sens et paradoxalement, l'expression d'une demande d'État, mais d'un État beaucoup plus efficace et sans doute plus juste, d'un État qui ne soit pas arrogant, d'un État qui n'impose pas mais qui fasse respecter un certain nombre de valeurs. CÉSAIRE le rappelait : aucun programme politique ne sera viable sans que chacun prenne ses responsabilités et reconnaisse ses devoirs. L'exercice auquel nous allons nous livrer requiert du courage, des efforts, un esprit de responsabilité et une capacité d'imagination.

Mes chers amis, le programme d'Aimé CÉSAIRE pourrait se résumer à cette formule : le passé réparé, l'avenir préparé. Le passé réparé (j'ai conscience qu'il faut que je conduise ce travail), c'est au fond la reconnaissance de la singularité martiniquaise, de la singularité antillaise, de la singularité des Outre-mer. En ce début du XXI^e siècle, la République veut construire, avec les Outre-mer, des relations émancipées des scories de l'époque coloniale et postcoloniale. La République veut construire des relations fondées sur le respect, la responsabilité et la fraternité.

Au moment où nous devons ensemble résoudre les problèmes immenses du réchauffement climatique, de l'inégalité des échanges, du développement des énergies renouvelables, où il faut inventer des solutions de développement durable, nous devons tous réussir cette « décolonisation des esprits » à laquelle nous invitait déjà CÉSAIRE, il y a plus de soixante ans !

Aimé CÉSAIRE parlait de la nécessité de construire un nouvel humanisme, un « humanisme vrai, un humanisme à la mesure du monde » qui mette fin aux impasses et aux limites d'un « assimilationnisme » qui efface les singularités et les différences, qui libère de la victimisation. Un humanisme qui affirme l'égalité entre les peuples, entre les cultures, entre les civilisations sans diluer la singularité, sans diluer le particulier.

La France saura s'engager dans la voie de cet humanisme et c'est cet humanisme que je suis venu vous proposer. C'est le programme d'une République qui veut tourner le dos et s'affranchir de l'uniformité. C'est le choix d'une République qui accepte les différences tout en affirmant l'universalité d'un destin commun à tous les êtres humains.

« Aucun de nous n'est en marge de la civilisation universelle », écrivait Aimé CÉSAIRE. Alors, mes chers compatriotes, soyons, comme il nous y invite, « debout et libres » ! Je rencontrerai bientôt vos élus pour fixer le calendrier de ce rendez-vous dont vous avez compris qu'aux yeux de la République française, il est un rendez-vous important. Il sera, j'en suis certain, une chance pour la Martinique et pour les Antilles.

Je vous remercie.

**ANNEXE 4. PERSONNALITES RENCONTREES PAR LA MISSION
GOUVERNEMENTALE EN JUIN 2010**

**Mission de MM. Xavier BARROIS, Jean-Pascal BIARD et Frédéric POTIER,
sur la préparation de la fusion du département et de la région
en Guyane et en Martinique
- du lundi 14 juin au vendredi 18 juin 2010 -**

GUYANE

M. Daniel FERREY, Préfet de la région et du département de la Guyane

Mme Chantal BERTHELOT, Députée

Mme Christiane TAUBIRA, Députée

M. Jean-Etienne ANTOINETTE, Sénateur, Maire de Kourou

M. Georges PATIENT, Sénateur, Maire de Mana

M. Rodolphe ALEXANDRE, Président du conseil régional

M. Boris TONG-SIT, Vice-président du conseil régional

M. Guillaume-Emmanuel QUITMAN, Directeur du cabinet du Président du conseil régional

Me Patrick LINGIBE, Avocat, Conseiller juridique

M. Alain TIEN-LONG, Président du conseil général

M. Fabien CANAVY, Vice-président du conseil général

M. Antoine KARAM, conseiller général

M. NERON, Directeur général des services du département de la Guyane

M. Patrick LECANTE, Maire de Montsinéry-Tonnegrande

M. Nestor RADJOU, Conseiller économique et social de la Guyane

M. Jean-Marie TAUBIRA, Secrétaire général du Parti progressiste guyanais (PPG)

M. Gilles MARSOT, Directeur général des services du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Guyane

MARTINIQUE

M. Ange MANCINI, Préfet de la région et du département de la Martinique

M. Joseph-Louis MANSCOUR, Député, Maire de La Trinité

M. Alfred MARIE-JEANNE, Député, Maire de Rivière-Pilote

M. Claude LISE, Sénateur, Président du conseil général

M. Johny PATTERY, Directeur du cabinet du Président du conseil général

M. Raymond OCCOLIER, Maire du Vauclin, Président de l'Association des maires de la Martinique

M. Michel CRISPIN, Président du Conseil économique et social régional

M. Félix CATHERINE, Vice-président du économique et social régional
M. Claude PETIT, Président du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement

Mme Marie-Claude DERNE, Directrice du développement économique et social, région Martinique

M. François FELICITE, Directeur général adjoint, région Martinique

M. Léon MASTAIL, Directeur de l'administration générale, région Martinique

M. Charles CHENNEBERG, Directeur du secrétariat de l'assemblée, région Martinique

M. Frédéric BUVAL, Fédération socialiste de la Martinique

M. Raphaël VAUGIRARD, Fédération socialiste de la Martinique

M. Eric HAYOT, Forces martiniquaises de progrès

M. Christian EDMOND-MARIETTE, Démocrates et progressistes

M. Charles CARISTAN, mouvement Osons-Osez

M. Jean-Claude WILLIAM, Professeur des universités, expert juridique auprès du président du conseil régional et de la commission « ad hoc » du conseil régional

ANNEXE 5. HABILITATION DONNEE A LA GUADELOUPE

Délibération n° 2009-269 du 27 mars 2009 du conseil régional de la Guadeloupe

JORF n°0079 du 3 avril 2009 page 5911 - texte n° 78
NOR: CTRX0911314X

Demande d'habilitation au titre de l'article 73

de la Constitution en matière d'environnement, d'énergie

Le conseil régional de la Guadeloupe, réuni en assemblée plénière extraordinaire le vendredi 27 mars 2009 à la salle des délibérations du conseil régional (hôtel de région), sous la présidence de M. Victorin LUREL, président du conseil régional de la Guadeloupe.

Etaient présents les conseillers : M. Victorin LUREL, Mme AVRIL Manuelle, M. BAPTISTE Christian, Mme BIBRAC Claudine, Mme BOREL-LINCERTIN Josette, M. BOURGEOIS Nérée, Mme BRASSELEUR Céline Irma, M. BRUDEY Hilaire, M. GOB Patrick, M. JEAN-CHARLES Christian, Mme JERPAN Josette, Mme KACY-BAMBUCK Fély, Mme LOBEAU Jacqueline, M. MALO Jean-Claude, Mme MARIANNE-PEPIN Thérèse, Mme MELISSE-MIROITE Marlène, Mme MELON Raphaëlla, Mme MERABLI Lucette, Mme MERI-CINGOUIN Roberte, Mme MEVALET-TAUPE Bernadette, M. MIRRE Jocelyn, Mme MOUNIEN Marie-Camille, M. MOUTOUSSAMY Ernest, M. NABAJOATH Alix, M. NAPRIX Paul, Mme PONCHATEAU-THEOBALD Marie-Yvelise, Mme RANGASSAMY GRAVA Mauricia, M. SUZIN Amédé, Mme THEODORE-OPHELTES Gina, M. TIROLIEN Patrice, Mme VAINQUEUR-CHRISTOPHE Hélène.

Etaient absents (représentés) : M. FALEME Alex, Mme FRANCIUS-FIGUERES Claudette, Mine MOVREL Claudy.

Etaient absents : M. ALTO Blaise (excusé), M. ARBAU Aramis, M. DUPONT Jean-Pierre (excusé), Mme ETZOL Maryse (excusée), M. GALANTINE Louis (excusé), M. GARAIN Franck (excusé).

Vu le code général des collectivités territoriales dans les dispositions de la 4e partie ;

Vu l'avis des conseils consultatifs (CESR-CCEE) ;

Vu l'avis des commissions statutaires ;

Au vu du rapport présenté par M. le président du conseil régional et après en avoir délibéré :

Délibération demandant au Parlement l'habilitation prévue au troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution dans le domaine de l'énergie

Le conseil régional de Guadeloupe,

Vu l'article 34 et l'article 73, alinéa 3, de la Constitution ;

Vu le code général de collectivités locales, notamment le titre III de son livre IV et ses articles LO 4435-1 à LO 4435-12 ;

Vu le code des douanes, et notamment son titre Ier relatif aux principes généraux du régime des douanes, dont son titre X sur les taxes diverses perçues par la douane ;

Vu le code de l'urbanisme, et notamment son livre Ier relatif aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme, son livre III relatif aux aménagements fonciers et son livre IV portant sur le régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, et notamment ses articles L. 111-9 à L. 111-10-1, R. 111-20 à R. 111-22-2, L. 131-1 à L. 131-7, L. 134-1 à L. 134-5, L. 161-1 à L. 161-2, R. 231-1 à R. 231-14 et R. 232-1 à R. 232-7, son livre III sur les aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat-aide personnalisée au logement, son livre IV sur les habitations à loyers modérés et ses articles L. 472-1 à L. 472-2 et R. 302-1 à R. 302-13 ;

Vu le code rural, et notamment ses articles D. 615-32 à D. 615-35-2 relatifs aux aides aux cultures énergétiques ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité ;

Vu la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;

Vu la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique ;

Vu la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ;

Vu le décret n° 2005-1585 du 13 décembre 2005 modifiant le décret n° 2004-46 du 6 janvier 2004 fixant le seuil mentionné à l'article L. 2224-33 du code général des collectivités territoriales ;

Vu le plan national de développement des énergies renouvelables de la France du 17 novembre 2008, visant à réussir la transition énergétique ;

Vu le plan d'action " vers un outre-mer exemplaire " établi en octobre 2007 par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer à la suite des concertations locales menées dans les différentes collectivités d'outre-mer dans le cadre de la préparation du Grenelle de l'environnement, et notamment ses parties relatives à la nécessaire évolution de la réglementation et à l'adaptation des mécanismes économiques et fiscaux relatifs à l'énergie ;

Vu la résolution du congrès des élus de la Guadeloupe du 18 décembre 2006 arrêtant une stratégie optimale de développement durable en Guadeloupe et demandant à ce que soient exploitées au mieux les dispositions de la décentralisation en matière d'adaptation réglementaire et législative afin d'optimiser les mesures permettant le développement du secteur de l'énergie ;

Vu le plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie (PERURE) de la Guadeloupe à l'horizon 2020, approuvé par le conseil régional le 23 mai 2008 ;

Vu l'avis du conseil économique et social régional en date du 26 mars 2009 ;

Vu l'avis du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement en date du 26 mars 2009 ;

Considérant que la Guadeloupe souhaite contribuer à son niveau à la lutte contre le changement climatique ;

Considérant que les outils traditionnels de politique énergétique, strictement incitatifs, à disposition des acteurs du secteur, ont atteint leurs limites et ne sont pas en mesure de permettre de répondre aux enjeux actuels ;

Considérant que l'insularité, les conditions climatiques, les risques naturels spécifiques et le contexte socio-économique sont autant de facteurs qui limitent, voire obèrent l'efficacité des mesures engagées à l'échelle nationale ;

Considérant que certaines de ces règles, à l'exemple de la réglementation thermique, ne peuvent s'appliquer localement alors même que le rythme de construction est nettement supérieur à la moyenne nationale ;

Considérant que l'inadaptation de ces règles freine la mise en œuvre d'une politique énergétique ambitieuse et conforme au potentiel important du territoire en matière de maîtrise de la consommation d'énergie et de développement des énergies renouvelables ;

Considérant le potentiel en termes de développement économique et de création d'emplois résultant d'une politique énergétique valorisant les ressources du territoire ;

Considérant que la Guadeloupe, ne disposant d'aucune ressource énergétique fossile, se trouve plus fortement exposée aux variations du prix de l'énergie et confrontée à un prix de l'énergie finale supérieur à celui de la métropole et qu'elle doit en conséquence développer toutes les mesures propres à renforcer son indépendance énergétique ;

Considérant que la vulnérabilité énergétique qui caractérise le territoire de la Guadeloupe se trouve renforcée par une dynamique économique et démographique qui génère de fortes pressions sur le système énergétique ;

Considérant que, dans le cadre de l'élaboration du PRERURE, la région Guadeloupe a identifié précisément les potentiels de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables ;

Considérant que la nécessité de définir et mettre en œuvre un arsenal législatif et réglementaire spécifique à la Guadeloupe est une idée bien comprise par les acteurs de l'énergie, qui observent la limite des outils traditionnels aujourd'hui à leur disposition ;

Considérant qu'il ressort des concertations menées lors des assises régionales du développement durable, dans le cadre des groupes de travail réunis pour l'élaboration du PRERURE, et lors des différentes présentations publiques de ce plan, que l'ensemble des acteurs socio-économiques ou issus de la société civile comprennent et réclament une évolution du cadre réglementaire de l'énergie sous réserve qu'elle soit conforme à l'intérêt général ;

Considérant que les objectifs fixés par la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de politique énergétique, repris voire amplifiés par le PRERURE ne pourront être atteints en Guadeloupe sans une modification du cadre réglementaire ;

Considérant que la situation géographique, le climat, l'insularité de la Guadeloupe ainsi que les risques naturels auxquels elle est soumise justifient que le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande en énergie obéissent à des règles différentes de celles en vigueur dans l'Hexagone ;

Considérant que les limites de l'interconnexion des réseaux sur un territoire insulaire de faible taille imposent des exigences particulières en matière d'économie d'énergies ;

Considérant, en conséquence, la nécessité supérieure tant en Guadeloupe que dans l'Hexagone d'économiser l'énergie ;

Considérant en conséquence également la nécessité de promouvoir une plus grande indépendance énergétique de la Guadeloupe ;

Considérant la nécessaire adaptation des normes thermiques pour la construction de bâtiments en milieu insulaire, tropical et à risques naturels élevés ;

Considérant que la connaissance du contexte local justifie que les règles relatives aux économies d'énergie, aux normes thermiques et au développement des énergies renouvelables soient établies par une autorité locale dans le cadre d'une habilitation prévue à l'article 73 de la Constitution ;

Considérant la nécessité d'adapter ou de transférer des dispositions contenues dans différents projets de lois en préparation (projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer ; projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, projet de loi portant engagement national pour l'environnement) ;

Considérant en conséquence la volonté du conseil régional de Guadeloupe de fixer des règles plus strictes en matière d'économie d'énergie, de favoriser davantage le développement des énergies renouvelables et d'adopter une réglementation thermique adaptée aux constructions réalisées dans la région ;

Sur le rapport du président du conseil régional et après en avoir délibéré,

Décide :

Article 1

Il est demandé au Parlement d'habiliter le conseil régional de la Guadeloupe, sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 73 de la Constitution, aux fins de fixer les règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande en énergie, de développement des énergies renouvelables ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments.

Article 2

La présente délibération sera transmise au Premier ministre et au représentant de l'Etat aux fins de publication au Journal officiel de la République française.

Article 3

Le président du conseil régional et le directeur général des services sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente délibération, qui sera publiée au recueil des actes administratifs de la région Guadeloupe.

Fait à Basse-Terre, le 27 mars 2009.

Le président du conseil régional,

V. Lurel

Article 69 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer

« Pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le conseil régional de Guadeloupe est habilité, en application de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution et des articles LO 4435-2 à LO 4435-12 du code général des collectivités territoriales, à fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables, dans les limites prévues dans sa délibération n° CR / 09-269 du 27 mars 2009 publiée au Journal officiel du 3 avril 2009.

En ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, la puissance installée des nouvelles installations ainsi que la variation des prix de rachat autorisée dans la limite de plus ou moins 10 % font l'objet d'un avis préalable du ministre chargé de l'énergie, à rendre dans le délai maximal de trois mois à compter de sa saisine par le conseil régional de Guadeloupe. »

Délibération du 20 juillet 2010 du conseil régional de la Guadeloupe, relevant du domaine du règlement, relative au développement des installations de production d'énergie électrique mettant en œuvre de l'énergie fatale à caractère aléatoire

ORF n°0225 du 28 septembre 2010 page 17519 - texte n° 53

NOR: CTRX1022810X

Le conseil régional de la Guadeloupe, réuni en assemblée plénière ordinaire le mardi 20 juillet 2010 à la salle de délibérations du conseil régional (hôtel de région) sous la présidence de Mme Borel-Lincertin Josette, vice-présidente du conseil régional de la Guadeloupe.

Etaient présents les conseillers : Mme Bajazet Claudine, M. Baptiste Christian, Mme Benin Justine, Mme Borel-Lincertin Josette, M. Brard Michel, M. Cornet Cédric, Mme Daville Elodie, M. Durimel Harry, M. Faleme Alex, M. Galantine Louis, Mme Gustave dit Duflo Sylvie, M. Jean-Charles Christian, Mme Juliard Reinette, Mme Kacy-Bambuck Fély, Mme Maxo Michelle, M. Mirre Jocelyn, Mme Mounien Marie-Camille, M. Nabajoth Alix, M. Naprix Paul, M. Nebor Richard, Mme Polifonte-Molia Hélène, M. Sapotille Jocelyn, Mme Vainqueur-Christophe Hélène.

Nombre de présents : 23.

Etaient absents (représentés) : M. Atallah André, Mme Bernard Marlène, M. Dupont Jean-Pierre, M. Lurel Victorin, Mme Marianne-Pepin Thérèse, Mme Meri-Cingouin Roberte, Mme Ponchateau-Théobald Marie-Yveline, M. Ramdini Hugues Philippe.

Etaient absents : M. Aldo Blaise, Mme Chevry Evita Michelle, M. Cornano Audry, Mme Dagonia Sylvie Raymonde, Mme Etzol Maryse, M. Kancel. Jacques, M. Marsin Daniel, M. Nebor David Ferdinand, Mme Penchard Marie-Luce, Mme Pozzoli Marie-Claire.

Le quorum étant atteint,

Proclamation du vote

Nombre de membres présents au moment du vote : 23

Nombre de suffrages exprimés : 23

Sur proposition du président du conseil régional, et après avoir délibéré à l'unanimité,

Vu La Constitution, notamment ses articles 34 et 73, alinéa 3 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment dans les dispositions du titre III de son livre IV et ses articles LO 4435-1 à LO 4435-12 ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité, et notamment son article 10 ;

Vu la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, et notamment son article 29 ;

Vu la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 relative au développement économique des outre-mer, et notamment son article 69 ;

Vu la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu le décret n° 2003-229 du 13 mars 2003 relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les installations en vue de leur raccordement aux réseaux publics de distribution ;

Vu le décret n° 2003-588 du 27 juin 2003 relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les installations en vue de leur raccordement au réseau public de transport d'électricité ;
Vu le décret n° 2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité ;
Vu le décret n° 2007-1280 du 28 août 2007 relatif à la consistance des ouvrages de branchement et d'extension des raccordements aux réseaux publics d'électricité ; Vu le décret n° 2008-386 du 23 avril 2008 relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement pour le raccordement d'installations de production aux réseaux publics d'électricité ;
Vu le décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 relatif aux procédures administratives applicables à certains ouvrages de production d'électricité ;
Vu l'arrêté ministériel du 23 avril 2008 relatif aux prescriptions techniques de conception et de fonctionnement de raccordement, modifié par arrêté du 15 février 2010 ;
Vu la documentation technique de référence du gestionnaire du réseau et plus particulièrement la procédure de traitement des demandes de raccordement des installations de production d'électricité aux réseaux publics de distribution en Corse et dans les départements et collectivités d'outre-mer (référentiel technique — SEI REF 07, version V1, et notamment ses mesures transitoires prévues à l'article 5) ;
Vu la délibération du conseil régional de la Guadeloupe CR/2009-269 du 27 mars 2009 publiée au Journal officiel du 3 avril 2009 ;
Vu l'avis du conseil économique et social régional du 16 juillet 2010 ;
Vu l'avis du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement du 16 juillet 2010 ;
Vu l'avis de la commission mixte du conseil régional, réunissant la commission des énergies, la commission de l'environnement et de l'écologie, la commission de l'aménagement du territoire et des interventions territoriales et la commission du développement économique tenue le 11 juin 2010 ;

Considérant que le conseil régional de Guadeloupe est habilité, par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 relative au développement économique des outre-mer susvisée, sur la base des dispositions de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution et des articles LO 4435-2 à LO 4435-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) susvisés, pour une durée de deux ans à compter de sa promulgation, à fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe, notamment en matière de développement des énergies renouvelables dans les limites prévues dans sa délibération CR/2009-269 susvisée du 27 mars 2009 publiée au Journal officiel du 3 avril 2009 ;

Considérant que les objectifs fixés par la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de politique énergétique susvisée, repris par le PRERURE (plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie) ne pourront être atteints en Guadeloupe sans une modification du cadre réglementaire ;

Considérant que la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement susvisée fixe comme objectif, dans le domaine de l'énergie, d'ici à 2020, un objectif d'autonomie énergétique avec 50 % d'énergies renouvelables au minimum dans la consommation finale pour ce qui concerne les collectivités d'outre-mer ;

Considérant que le conseil régional de la Guadeloupe peut prendre, à la majorité absolue de ses membres, des délibérations relevant du domaine de la loi ou du domaine du règlement qui sont publiées au Journal officiel (CGCT, art. LO 4435-7, al. 1) ;

Considérant que les caractéristiques de la Guadeloupe tenant à l'exiguïté du territoire, à la nécessité de maintenir les surfaces agricoles, à la richesse des espaces naturels et des paysages et à l'impératif de les préserver justifient que des mesures particulières soient prises pour cadrer le développement des installations de productions d'électricité à partir d'énergies renouvelables ;

Considérant l'article 22 de l'arrêté du 23 avril 2008 susvisé qui dispose que toute installation de production dont la puissance P_{max} atteint au moins 1 % de la puissance minimale transitant sur le réseau public de distribution d'électricité et mettant en œuvre de l'énergie fatale à caractère aléatoire telles les fermes éoliennes et les installations photovoltaïques peut être déconnectée du réseau public de distribution d'électricité à la demande du gestionnaire de ce réseau lorsque ce dernier constate que la somme des puissances actives injectées par de telles installations atteint 30 % de la puissance active totale transitant sur le réseau ;

Considérant le grand nombre de projets d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil, excédant largement les possibilités techniques de raccordement sur le réseau public de distribution d'électricité ;

Considérant la volonté de la région Guadeloupe d'assurer une répartition harmonieuse sur le territoire de la Guadeloupe des installations mettant en œuvre de l'énergie fatale à caractère aléatoire ;

Considérant que le seuil de 30 % précité est amené à évoluer en fonction de l'augmentation de la puissance active totale transitant sur le réseau résultant du raccordement de nouvelles installations de production d'électricité et d'une meilleure maîtrise de la gestion du réseau ;

Sur le rapport présenté par le président du conseil régional et après avoir en délibéré,

Le conseil régional de la Guadeloupe décide, en application de l'article 69 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer susvisée, d'établir un dispositif relatif au développement des énergies renouvelables intermittentes.

Article 1

Par la présente délibération, la région Guadeloupe entend, conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et conformément à l'habilitation précitée, fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de développement des énergies renouvelables. Ces règles dérogent :

— au décret n° 2008-386 du 23 avril 2008 relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement pour le raccordement d'installations de production aux réseaux publics d'électricité ;

— à l'arrêté ministériel du 23 avril 2008 relatif aux prescriptions techniques de conception et de fonctionnement de raccordement, modifié par arrêté du 15 février 2010.

Article 2

En Guadeloupe, les installations de production visées par les dispositions du I de l'article 19 de l'arrêté du 23 avril 2008 relatif aux prescriptions techniques de conception et de fonctionnement pour le raccordement à un réseau public de distribution d'électricité en basse tension ou en moyenne tension d'une installation de production d'énergie électrique et mettant en œuvre de l'énergie fatale à caractère aléatoire ne peuvent être déconnectées du réseau public de distribution d'électricité par le gestionnaire de réseau tant que la somme des puissances installées par de telles installations est inférieure ou égale à une puissance totale sur le territoire de :

17 MW pour les installations photovoltaïques au sol ;

32 MW pour les installations photovoltaïques en toiture ;

31 MW pour les éoliennes,

et ce en dehors des cas d'intervention du gestionnaire du réseau relatifs à la sûreté du système, notamment lors de périodes perturbées (intempéries, fonctionnement en réseau séparé, phase de reconstitution du réseau...), tel que précisé dans la documentation technique de référence du gestionnaire du réseau.

Article 3

Le gestionnaire du réseau doit communiquer à la région Guadeloupe, au plus tard le 31 janvier de chaque année civile, les informations techniquement justifiées et tout document ou renseignement jugé utile, portant notamment sur la puissance disponible sur le réseau local et l'état de la file d'attente, en vue de permettre à la région Guadeloupe, le cas échéant, de revoir les seuils définis à l'article 2. Ces seuils sont modifiés, le cas échéant, par délibération du conseil régional de la Guadeloupe.

Article 4

Conformément aux dispositions de l'article LO 4435-7 du code général des collectivités territoriales, la présente délibération entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française.

Fait à Basse-Terre, le 20 juillet 2010.

Pour le président du conseil régional :

La 1^{re} vice-présidente,

J. Borel-Lincertin

