

Le Premier Ministre

N° 5357/SG

Paris, le 19 décembre 2008

à

**Monsieur le ministre d'Etat,
Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat**

Objet : coordination de l'action du Gouvernement outre-mer

L'action des pouvoirs publics dans les départements et collectivités d'outre-mer a contribué au développement de ces territoires et au rapprochement des conditions de vie de leurs habitants avec celles des habitants de métropole.

Elle est la marque de l'unité de notre pays. Les résultats atteints permettent de mesurer le chemin parcouru. Mais des besoins demeurent, qui appellent de nouveaux efforts au plan local et au plan national.

J'attire votre attention sur les enjeux de l'outre-mer et sur la conduite de l'action du Gouvernement à l'égard de ces départements et collectivités.

L'ensemble des départements ministériels doivent être conscients des problèmes concrets et quotidiens que rencontrent nos compatriotes d'outre-mer du fait de l'éloignement géographique et des particularités humaines, sociales et culturelles de leur situation. La situation spécifique des départements et collectivités d'outre-mer impose aux administrations une vigilance particulière, une implication forte et une bonne coordination de leurs interventions.

Dans leur action quotidienne, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer veillent à assurer la cohérence de l'action gouvernementale outre-mer. Ils sont, de ce fait, les mieux à même d'apprécier la compatibilité de toute mesure intéressant l'outre-mer avec la politique que le Gouvernement y conduit.

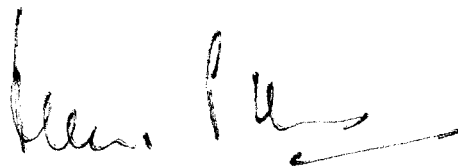
En conséquence, je vous demande de veiller à ce qu'ils soient associés aux actions et aux initiatives que vous vous proposez de prendre, lorsqu'elles ont une incidence outre-mer. Vous veillerez notamment à ce qu'ils soient informés, dès leur conception, des projets relevant de votre compétence. Vous serez également attentifs aux demandes d'adaptation des actions dont vous

avez la responsabilité afin de prévenir leurs effets inappropriés ou pallier leur insuffisance dans tout ou partie de l'outre-mer.

La création, le 1^{er} septembre 2008, de la délégation générale à l'outre-mer marque une réorganisation importante de l'administration centrale et traduit une ambition forte du Gouvernement. Au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, cette délégation, dont la mission est interministérielle, contribuera à la définition, l'évolution et l'évaluation des actions de l'Etat consacrées à l'outre-mer. Quatre missions essentielles lui sont confiées : l'animation et la coordination des politiques conduites outre-mer par les différentes administrations ; le maintien d'une expertise juridique et institutionnelle de haut niveau ; le suivi des dépenses publiques ; l'évaluation des actions publiques menées outre-mer.

Son large recrutement interministériel et son ouverture sur l'ensemble des services déconcentrés seront le fondement de sa réussite. Elle vous apportera son concours, sans se substituer à l'action des services qui relèvent de votre autorité.

Il convient que l'action de l'Etat outre-mer obéisse à des principes de bonne coordination interministérielle, d'anticipation et d'évaluation. Ces principes doivent trouver une application concrète dans tous les domaines, et spécialement dans ceux dont il est traité dans les annexes à la présente circulaire.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'François Fillon', with a long horizontal stroke extending to the right.

François FILLON

ANNEXE 1

Elaboration des textes et actualisation du droit de l'outre-mer

La façon de traiter de l'outre-mer, lors de la préparation des textes législatifs et réglementaires doit répondre aux préoccupations suivantes :

a) la prise en compte des spécificités de ces collectivités. Il est nécessaire de procéder, lors de l'application outre-mer des lois et règlements, aux éventuelles adaptations qu'appellent les spécificités de ces collectivités.

b) la réactivité : il n'est pas de bonne politique, lorsque l'État dispose – en vertu des lois qui fixent le statut de chaque collectivité - de la compétence normative pour y procéder, de retarder l'application outre-mer des lois et règlements déjà en vigueur en métropole ;

c) la clarté, l'intelligibilité et l'accessibilité du droit applicable outre-mer afin de faciliter le développement de ces collectivités. L'extension des dispositions législatives et réglementaires nouvelles aux collectivités où elles ne sont pas applicables de plein droit doit ainsi conduire à apprécier la pertinence du maintien en vigueur de dispositions devenues obsolètes, voire incompatibles avec la hiérarchie des normes. Dans le même esprit, l'effort de codification du droit doit être aussi soutenu pour l'outre-mer que pour la métropole. La codification constitue une occasion privilégiée de procéder à la nécessaire actualisation des textes applicables outre-mer.

Il importe donc, lors de l'élaboration des projets de loi, d'ordonnance et de décret, ou lors de la négociation des engagements internationaux de la France, de s'interroger systématiquement sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, le projet de texte doit s'appliquer outre-mer.

1° Rappel des règles relatives à l'application d'un texte outre-mer

Les règles générales régissant l'applicabilité des textes outre-mer et la consultation des assemblées et des exécutifs locaux peuvent être résumées de la façon suivante :

a) toute modification du statut, et notamment des compétences des institutions propres d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution ou de la Nouvelle-Calédonie doit, conformément aux articles 74 et 77 de la Constitution, faire l'objet d'une loi organique après avis de l'assemblée délibérante intéressée. La loi ordinaire ne peut donc plus intervenir dans le domaine des compétences dévolues à une collectivité en vertu de la loi organique qui a défini son statut ;

b) toute loi, toute ordonnance ou tout décret qui définit ou modifie une règle particulière à un département ou à une collectivité d'outre-mer doit faire l'objet d'une consultation de l'assemblée délibérante ou, le cas échéant, de l'exécutif de la collectivité intéressée. Cette consultation n'est pas requise pour les textes qui ne comportent pas de telles dispositions, ou qui se bornent à effectuer des adaptations uniquement destinées à tenir compte des spécificités institutionnelles existantes. L'absence de consultation sera de nature à entraîner le refus, par le Conseil d'État, d'examiner les dispositions en cause et conduira le juge compétent à accueillir, en cas de litige, le moyen tiré de leur inconstitutionnalité ou leur illégalité ;

c) de façon générale, il est nécessaire, lorsqu'on souhaite rendre applicable un texte dans une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie ou dans les Terres australes et antarctiques françaises, de prévoir une disposition expresse en ce sens. Les statuts des collectivités prévoient toutefois, dans une mesure variable, que des dispositions s'y appliquent de plein droit, sans mention expresse. Quant aux « lois de souveraineté », c'est-à-dire les textes législatifs et réglementaires qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République, elles s'appliquent de plein droit dans ces collectivités nonobstant l'absence d'indication en ce sens dans les statuts. En cas de doute, il est toutefois préférable de prévoir une mention expresse d'applicabilité dans le territoire considéré.

Pour le détail des règles, collectivité par collectivité, on se reportera au Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

2° Procédures interministérielles

Le ministre chargé de l'outre-mer doit être saisi des avant-projets de conventions internationales, de lois, d'ordonnances, de décrets, voire d'arrêtés et de circulaires suffisamment tôt, c'est-à-dire dès les premiers stades de leur élaboration, afin de recueillir sa position sur les éventuelles adaptations ou dispositions d'applicabilité envisagées. Il convient de lui laisser le temps nécessaire à l'appréciation de leurs conséquences locales.

Lorsque la consultation des assemblées ou des exécutifs d'outre-mer est obligatoire, le ministère compétent invite le ministre chargé de l'outre-mer (délégation générale à l'outre-mer) à les saisir par l'intermédiaire des représentants de l'État. Par exception, à compter du 1^{er} janvier 2009, pour les textes inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres, le secrétariat général du Gouvernement, saisi par le ministère compétent, procède à ces consultations. Celles-ci doivent intervenir, dans tous les cas, avant transmission des projets de textes au Conseil d'État.

Il convient d'éviter, autant que possible, le recours à la procédure d'urgence pour consulter les institutions locales compétentes. Trop souvent, en effet, les services du ministère chargé de l'outre-mer n'ont pas été saisis en temps utile, ce qui a pu avoir pour conséquence, regrettable, de retarder l'entrée en vigueur des textes, non seulement outre-mer, mais aussi en métropole, par la découverte tardive de la nécessité d'une consultation ou de l'introduction de mesures particulières d'adaptation.

3° Contreseing du ministre chargé de l'outre-mer

On veillera à ce que les textes pour lesquels le Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires prévoit le contreseing par le ministre chargé de l'outre-mer soient effectivement soumis à sa signature, ainsi qu'à celle du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer.

ANNEXE 2

Coordination, pilotage et suivi de la dépense de l'Etat outre-mer

La variété des formes de la dépense de l'Etat outre-mer s'est accrue au cours des dernières années (mécanismes fiscaux, sociaux, interventions d'opérateurs nationaux,...). Or, plus que jamais, cette dépense doit faire l'objet d'une coordination et d'un suivi permanents afin d'être orientée au plus près des besoins prioritaires.

La délégation générale à l'outre-mer est chargée de la coordonner, d'en piloter le suivi et d'en effectuer la synthèse.

Ainsi conviendra-t-il de veiller à ce que l'effort budgétaire consacré aux départements et collectivités d'outre-mer par chaque département ministériel ainsi que par les agences et organismes en relevant soit clairement identifiable dans les projets annuels de performance des missions et programmes. Ces projets devront inclure la mesure de la performance de chaque ministère en faveur de l'outre-mer. Il doit en être de même pour l'effort fiscal et la dépense fiscale.

Instruction sera donnée aux représentants de l'Etat dans les départements et les collectivités d'outre-mer, lors de la délégation des crédits dans leurs budgets opérationnels de programme, de procéder à un suivi précis de la dépense prévue et réellement engagée.

L'outil contractuel (contrats de projets, conventions et contrats de développement) demeure un mode privilégié de l'intervention financière de l'Etat outre-mer. Il convient de veiller à ce que les engagements pris par l'Etat envers les collectivités d'outre-mer dans ce cadre soient scrupuleusement respectés. La commission interministérielle de coordination des investissements publics outre-mer, qui se réunira au moins deux fois par an, en fera rapport au Premier ministre.

De manière plus générale, la commission s'assurera de la cohérence des interventions des différents départements ministériels en faveur de l'outre-mer et de la bonne articulation de ces interventions avec le soutien financier apporté par l'Union européenne, au travers des fonds structurels, des fonds européens (FEADER, FEP) et du fonds européen de développement. Elle réalisera un rapport particulier sur l'emploi de ces fonds en raison de l'importance qu'ils revêtent pour les politiques publiques menées dans les collectivités d'outre-mer.

La délégation générale à l'outre-mer associera chaque ministère à ses travaux pour améliorer le document de politique transversale (DPT) destiné à présenter au Parlement la performance de l'action de l'Etat outre-mer. Il faudra en particulier veiller à la bonne préparation des états récapitulatifs de l'effort consacré aux départements et aux collectivités d'outre-mer annexés au DPT et à la qualité du renseignement des indicateurs de performance sélectionnés dans ce document.

ANNEXE 3

Evaluation de l'action publique outre-mer

Chaque ministre est responsable de l'évaluation des politiques conduites outre-mer dans votre champ d'action ministériel.

La délégation générale à l'outre-mer assurera pour le compte du Gouvernement un recensement régulier des évaluations à mener prioritairement et les impulsera, notamment lorsque les politiques conduites ont une dimension transversale. La délégation générale les effectuera ou les commanditera, en y associant étroitement les ministères. Ceux-ci l'informeront des évaluations qu'ils entreprendront.

Ces spécificités des économies ultra-marines imposent plus que pour toute autre partie du territoire d'apprécier préalablement l'opportunité et les modalités de certaines évolutions ou innovations de l'action de l'Etat. Le Gouvernement doit pouvoir s'appuyer sur des études d'impact précises et fiables. La délégation générale est chargée de coordonner les travaux afférents. Elle effectuera ou commanditera ces analyses, en liaison étroite avec les services des ministères, qui lui apporteront leur concours.

ANNEXE 4

Visites ministérielles et contacts avec les élus d'outre-mer

Les déplacements outre-mer des ministres, comme ceux de leurs collaborateurs, doivent faire l'objet d'une information préalable systématique du ministre chargé de l'outre-mer dans des délais compatibles avec leur préparation efficace par le représentant de l'Etat sur place, dont l'avis peut être déterminant en opportunité.

De la même façon, le ministre chargé de l'outre-mer doit être informé des contacts que les autres membres du Gouvernement entretiennent avec les élus d'outre-mer.

Cette recommandation est destinée à éviter, en particulier, que des représentants de ces collectivités ne conduisent un ministre à prendre des positions de nature à susciter un doute sur l'unité de l'action gouvernementale outre-mer.

Dans le même esprit, le représentant de l'Etat outre-mer doit être informé des missions d'étude ou d'inspection diligentées par chaque ministère afin de s'assurer de leur bonne programmation. Leur simultanéité, parfois observée, est préjudiciable à la qualité de leurs travaux et au fonctionnement des services déconcentrés.

ANNEXE 5

Nominations de fonctionnaires outre-mer

Les nominations de fonctionnaires d'encadrement supérieur dans les services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité directe du représentant de l'Etat dans les départements et collectivités d'outre-mer requièrent l'agrément du ministre chargé de l'outre-mer (délégation générale à l'outre-mer). Son accord est également requis pour le maintien en poste de ces agents.

Il en va de même pour la nomination ou le maintien en poste des directeurs des établissements publics nationaux implantés outre-mer qui doivent également faire l'objet de l'accord du ministre chargé de l'outre-mer.

En outre, on doit s'assurer de l'accord du ministre chargé de l'outre-mer dès lors que le poste à pourvoir présente une importance ou une sensibilité particulières, même sans ressortir, à strictement parler, de l'encadrement supérieur.

Sans préjudice du respect des durées maximales de séjour outre-mer, ces nominations doivent assurer une mobilité suffisante des cadres supérieurs. Leur renouvellement régulier permet des réinsertions plus aisées dans leur milieu professionnel d'origine et favorise une adaptation permanente des services à leurs objectifs.

Les propositions de candidatures feront l'objet d'un examen conjoint du ministre intéressé et du ministère chargé de l'outre-mer.

Les personnels de la défense, les magistrats et les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales ou territoriales des comptes ne sont pas soumis à l'agrément. Toutefois, il appartient aux départements ministériels concernés de signaler à la délégation générale à l'outre-mer toute nomination outre-mer.

ANNEXE 6

Rôle des représentants de l'Etat

L'éloignement, aussi bien que le contexte politique et l'ampleur des défis économiques à relever imposent, outre-mer, un degré de déconcentration poussé et le strict respect de l'autorité de l'Etat à travers ses représentants.

Le représentant de l'Etat, délégué du Gouvernement est, quel que soit son titre, le seul représentant du Premier ministre et des ministres. Il est seul habilité à négocier et signer des conventions avec les autorités locales que les services déconcentrés de l'Etat sont, sauf exception, sous son autorité. Le respect de ses prérogatives vaut également pour les établissements publics nationaux implantés outre-mer. Tout projet de convention le concernant doit ainsi lui être soumis.