

N° 104

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

**OUTRE-MER**

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 17) (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LA STABILITÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006</b> .....	10
<b>A. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »</b> .....	10
1. <i>La stabilité de l'ensemble des crédits de la mission</i> .....	10
2. <i>La stabilité de la répartition entre les trois programmes de la mission</i> .....	12
a) <i>La part prépondérante des crédits du programme « emploi outre-mer »</i> .....	13
b) <i>Les crédits du programme « conditions de vie outre-mer »</i> .....	15
c) <i>Les crédits du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer »</i> .....	17
<b>B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS ACCORDÉS AUX COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006</b> .....	18
1. <i>Les crédits consacrés aux départements et régions d'outre mer</i> .....	19
a) <i>Des crédits globalement stables</i> .....	19
b) <i>La répartition des crédits entre les principales missions</i> .....	21
2. <i>Les crédits consacrés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres antarctiques et australes françaises</i> .....	22
a) <i>Une progression sensible des crédits destinés aux COM, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF</i> .....	22
b) <i>Un effort particulier pour le renforcement de la situation des communes</i> .....	24
c) <i>Le service militaire adapté dans les collectivités d'outre-mer</i> .....	25
<b>II. L'ÉVOLUTION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER AU COURS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2005</b> .....	27
<b>A. DANS L'ATTENTE D'UNE ÉVOLUTION STATUTAIRE PROCHAINE DES ÎLES DU NORD DE LA GUADELOUPE</b> .....	27
<b>B. LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION RENOUVELÉE POUR RELEVER LE DÉFI DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE</b> .....	29
1. <i>Une délinquance à nouveau en hausse</i> .....	29
2. <i>Une immigration clandestine encore en forte croissance</i> .....	32
<b>C. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AUX MOYENS DE LA JUSTICE</b> .....	37
1. <i>Une nette amélioration de la situation carcérale depuis 2004</i> .....	37
2. <i>Une situation des juridictions stabilisée</i> .....	39
<b>D. VERS UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE ET DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER</b> .....	40
1. <i>Une intensification marquée de la coopération régionale</i> .....	40
a) <i>Les actions de coopération régionale des collectivités territoriales</i> .....	40
b) <i>Des actions renforcées de coopération régionale en matière d'immigration clandestine</i> .....	42
2. <i>Dans l'attente d'un renforcement de l'action de l'Union européenne au profit des départements et régions d'outre-mer</i> .....	44
a) <i>Une consommation des crédits communautaires en nette amélioration</i> .....	44
b) <i>Un nouveau cadre d'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques encore en discussion</i> .....	46

(1) La reconduction prochaine des dispositifs communautaires relatifs aux organisations communes de marché et aux programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité pour les départements d'outre-mer .....	47
(2) Le renforcement attendu de la politique structurelle en faveur des régions ultrapériphériques .....	48
<b>III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES .....</b>	<b>52</b>
<b>A. LE DÉVELOPPEMENT DE MAYOTTE OBÉRÉ PAR LA PRESSION DÉMOGRAPHIQUE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE .....</b>	<b>52</b>
1. <i>Une économie confrontée au déclin des productions traditionnelles et à une très forte pression démographique .....</i>	<i>53</i>
2. <i>La lutte contre l'immigration clandestine.....</i>	<i>54</i>
3. <i>La part prépondérante des infractions à la législation sur les étrangers dans l'augmentation de la délinquance .....</i>	<i>55</i>
a) L'évolution de la délinquance.....	55
b) La situation matérielle des juridictions de Mamoudzou après le cyclone « Ernest » .....	56
c) La surpopulation de la maison d'arrêt de Majicavo.....	56
4. <i>Les relations de Mayotte avec la République fédérale islamique des Comores.....</i>	<i>57</i>
<b>B. L'INDISPENSABLE MUTATION ÉCONOMIQUE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON .....</b>	<b>59</b>
1. <i>La zone économique exclusive et les droits de pêche de l'archipel.....</i>	<i>59</i>
2. <i>Le contrat de plan et le développement économique de l'archipel.....</i>	<i>60</i>
3. <i>Une délinquance exceptionnellement faible.....</i>	<i>62</i>
a) Le maintien d'une très faible délinquance.....	62
b) La situation des juridictions judiciaires .....	63
c) La situation de l'établissement pénitentiaire .....	63
<b>C. LE NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE DES PROVINCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE .....</b>	<b>64</b>
1. <i>La réunion du comité des signataires de l'Accord de Nouméa et la question du corps électoral.....</i>	<i>65</i>
2. <i>Le soutien continu de l'Etat au rééquilibrage économique des provinces.....</i>	<i>66</i>
a) La province Sud.....	68
b) La province Nord.....	68
c) La province des Iles Loyauté .....	69
3. <i>L'exploitation du nickel, élément essentiel du rééquilibrage économique .....</i>	<i>69</i>
4. <i>L'augmentation de la délinquance et l'activité des juridictions judiciaires .....</i>	<i>70</i>
a) L'augmentation de la délinquance à Nouméa.....	70
b) L'activité des juridictions judiciaires.....	73
c) La surpopulation chronique du centre pénitentiaire de Nouméa .....	73
<b>D. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE STABILITÉ EN POLYNÉSIE FRANÇAISE .....</b>	<b>74</b>
1. <i>Une nouvelle donne politique .....</i>	<i>74</i>
2. <i>Un soutien conséquent de l'Etat dans le cadre des dispositifs de défiscalisation.....</i>	<i>75</i>
3. <i>Le reflux de la délinquance .....</i>	<i>78</i>
a) La diminution de la délinquance .....	78
b) La situation des établissements pénitentiaires .....	79
<b>E. LA RECHERCHE D'UN APAISEMENT AU SEIN DU POUVOIR COUTUMIER À WALLIS-ET-FUTUNA .....</b>	<b>80</b>
1. <i>La place du pouvoir coutumier à Wallis-et-Futuna .....</i>	<i>80</i>
2. <i>Un tissu économique fragile et une insuffisante mise en œuvre des aides à l'investissement.....</i>	<i>81</i>
3. <i>Le maintien d'un très faible taux de délinquance .....</i>	<i>83</i>

F. LE DYNAMISME DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE DANS LES TERRES	
AUSTRALES ET ANTARCTIQUES .....	84
1. <i>L'organisation performante des TAAF</i> .....	84
a) <i>L'organisation administrative des TAAF</i> .....	85
b) <i>Une quasi-autonomie financière</i> .....	85
2. <i>L'efficacité confirmée de la lutte contre la pêche illicite</i> .....	87
3. <i>L'extension du domaine de l'administrateur supérieur des TAAF aux îles éparses</i> .....	88



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 30 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, après avoir entendu M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, le 16 novembre 2005, la commission a procédé, sur le rapport pour avis de M. Christian Cointat, à l'**examen des crédits de la mission « outre-mer » prévus par le projet de loi de finances pour 2006.**

Constatant que le projet de loi de finances était présenté selon les règles fixées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et l'avait conduit à fusionner les deux avis précédemment consacrés aux crédits des départements et régions d'outre-mer, d'une part, ainsi qu'aux crédits des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, d'autre part, la commission a souhaité examiner l'ensemble des crédits budgétaires octroyés aux collectivités territoriales d'outre-mer, au-delà des crédits de la seule mission « outre-mer ». Elle a regretté que la nouvelle présentation du budget de l'Etat ne permette pas de cerner plus facilement l'intégralité de l'effort budgétaire consenti en faveur de l'outre-mer qui s'élève à près de 11 milliards d'euros.

Relevant la stabilité des crédits accordés aux départements et régions d'outre-mer et la progression des crédits affectés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises, la commission a souligné le poids que constituait l'immigration clandestine pour Mayotte et la Guyane et, dans une moindre mesure, pour la Guadeloupe, soulignant néanmoins les efforts déjà effectués pour lutter contre ce phénomène et qui devraient être accentués. Elle a souhaité voir se renforcer les moyens de la coopération régionale, seuls à même de permettre aux collectivités situées outre-mer de surmonter leurs handicaps et a appelé à ce que les négociations dans le cadre de la reconduction des organisations communes de marché de la banane et du sucre ne mettent pas en péril les productions des départements d'outre-mer.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, la commission s'est inquiétée de l'avenir des projets d'exploitation des gisements de nickel dans la province du Nord, souhaitant que les échéances fixées par les accords de Bercy en 1998, destinées à assurer un rééquilibrage économique dans cette collectivité, soient respectées. Elle a par ailleurs insisté pour que la diversification de l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon soit poursuivie, souhaitant que la France agisse en faveur du maintien de l'accès aux eaux internationales de cette collectivité, dont la zone économique exclusive a déjà été considérablement réduite. Elle a estimé que des tensions entre les chefferies coutumières subsistaient à Wallis et Futuna, bien que le calme ait été rétabli, insistant sur la situation économique préoccupante de ces îles et sur la difficulté d'y mettre en œuvre des projets d'investissement.

Après avoir relevé l'impact des mesures de défiscalisation pour le développement de la Polynésie française, la commission a souligné l'exemplarité du dispositif institutionnel des Terres australes et antarctiques françaises, relevant que la disparition du pavillon Kerguelen allait priver ce territoire de ressources importantes.

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » prévus par le projet de loi de finances pour 2006.**





Mesdames, Messieurs,

Le présent avis est consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2006 à l'ensemble des collectivités ultramarines, indépendamment de leur statut juridique. Compte tenu de la refonte de l'architecture budgétaire opérée par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> octobre 2001 relative aux lois de finances, sur la base de laquelle est, pour la première fois, élaboré le budget de l'Etat, votre commission des Lois a en effet souhaité regrouper l'étude des crédits qui était jusqu'alors le fait de deux avis différents, consacrés pour l'un aux départements et régions d'outre-mer et, pour l'autre, aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises.

Pour autant, le présent avis n'a pas pour seul objet l'examen des crédits affectés à la « mission outre-mer », qui n'a qu'une vocation ministérielle. A l'instar des années précédentes, votre commission a choisi de faire porter son examen sur l'ensemble des crédits consacrés, dans le budget de l'Etat, aux collectivités territoriales situées outre-mer. De fait, comme sous l'empire de l'ancienne architecture financière, le montant des crédits dont bénéficie l'outre-mer français ne se résume pas à cette seule mission ministérielle. L'examen de la globalité des crédits accordés indépendamment de leur rattachement à telle ou telle mission est seul à même de donner un aperçu réel de l'effort considérable, mais justifié, consenti par l'Etat au profit de ses collectivités ultramarines.

La nouvelle maquette budgétaire et certaines modifications de périmètre rendent difficile une comparaison véritable entre les dotations 2005 de la mission « outre-mer » et les crédits inscrits en loi de finances pour 2006. Toutefois, les « jaunes » budgétaires permettent de donner un aperçu de l'ensemble des crédits accordés aux collectivités situées outre-mer. Sur cette base, il est possible de relever une **stabilité des crédits accordés à l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer**, tant au niveau de la mission « outre-mer » qu'au delà de celle-ci. En crédits de paiement, **l'effort budgétaire consenti au profit des collectivités ultramarines s'élève ainsi à 10,8 milliards d'euros.**

Malgré le regroupement en une même mission budgétaire des crédits affectés à l'ensemble des collectivités ultramarines, il a semblé pertinent à votre commission de conserver, au sein du présent avis, **une approche distincte entre la situation des départements d'outre-mer, d'une part, et celle des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, d'autre part.** Cette distinction répond à une réalité juridique, mais aussi économique.

En dépit de leurs particularismes, les quatre départements d'outre-mer constituent en effet un ensemble relativement homogène, dès lors qu'ils sont soumis au principe de l'identité législative et constituent des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Ils concentrent, en outre, à eux seuls près des trois quarts de l'effort budgétaire de l'Etat au profit de l'outre-mer. A l'inverse, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises, régies par le principe de la spécialité législative et dotées d'un statut juridique « à la carte » que la révision constitutionnelle opérée par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République n'a fait qu'accentuer, constituent un ensemble hétérogène.

C'est pourquoi, après une présentation de l'ensemble des crédits consacrés par le présent projet de loi de finances aux collectivités situées outre-mer, seront examinées de manière distincte les deux catégories de collectivités ultramarines.

## **I. LA STABILITÉ DES CRÉDITS EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006**

Tant au niveau de la mission « outre-mer » qu'au niveau de l'ensemble de l'effort budgétaire consenti aux collectivités situées outre-mer, le projet de loi de finances pour 2006 se caractérise par une stabilité par rapport aux dotations de 2005.

### **A. LA STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »**

#### **1. La stabilité de l'ensemble des crédits de la mission**

Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005, les **crédits de la mission « outre-mer » restent stables.** Le total des **crédits de paiement** prévus par la présente loi de finances s'élève à **1,898 milliard d'euros, en régression de 0,97 %** par rapport à la présentation faite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005. En revanche, **les autorisations d'engagement sont, elles, en augmentation de 11,52 %**, pour un montant de 2,267 milliards d'euros.

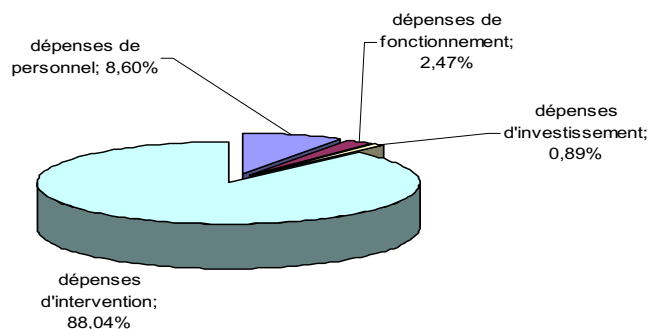
**Evolution des crédits de la mission « outre-mer » (2005-2006)**

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits pour 2005	Crédits pour 2006	Variation 2005-2006	Crédits pour 2005	Crédits pour 2006	Variation 2005-2006
Emploi outre-mer	1.166.230.432	1.310.533.053	-12,37%	1.165.455.432	1.109.246.032	-4,82%
Conditions de vie outre-mer	512.597.439	540.000.000	+5,34%	401.103.437	411.580.000	+2,61%
Intégration et valorisation de l'outre-mer	354.525.074	417.207.562	+17,68%	350.077.074	377.197.478	+7,74%
<b>TOTAL</b>	<b>2.033.352.945</b>	<b>2.267.740.615</b>	<b>+11,52%</b>	<b>1.916.635.943</b>	<b>1.898.023.510</b>	<b>-0,97%</b>

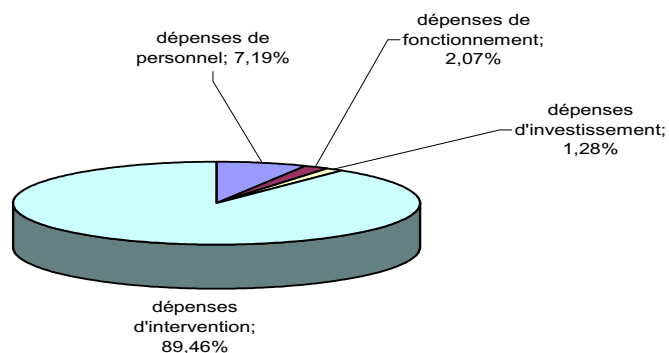
Source : ministère de l'outre-mer

Comme l'an passé, la grande majorité des dépenses prévues est constituée par des **dépenses d'intervention** qui représentent **88,04 % des crédits de paiements** et 89,46 % des autorisations d'engagement.

**Crédits de la mission par type de dépenses (crédits de paiement)**



**Crédits de la mission par type de dépenses (autorisations d'engagement)**

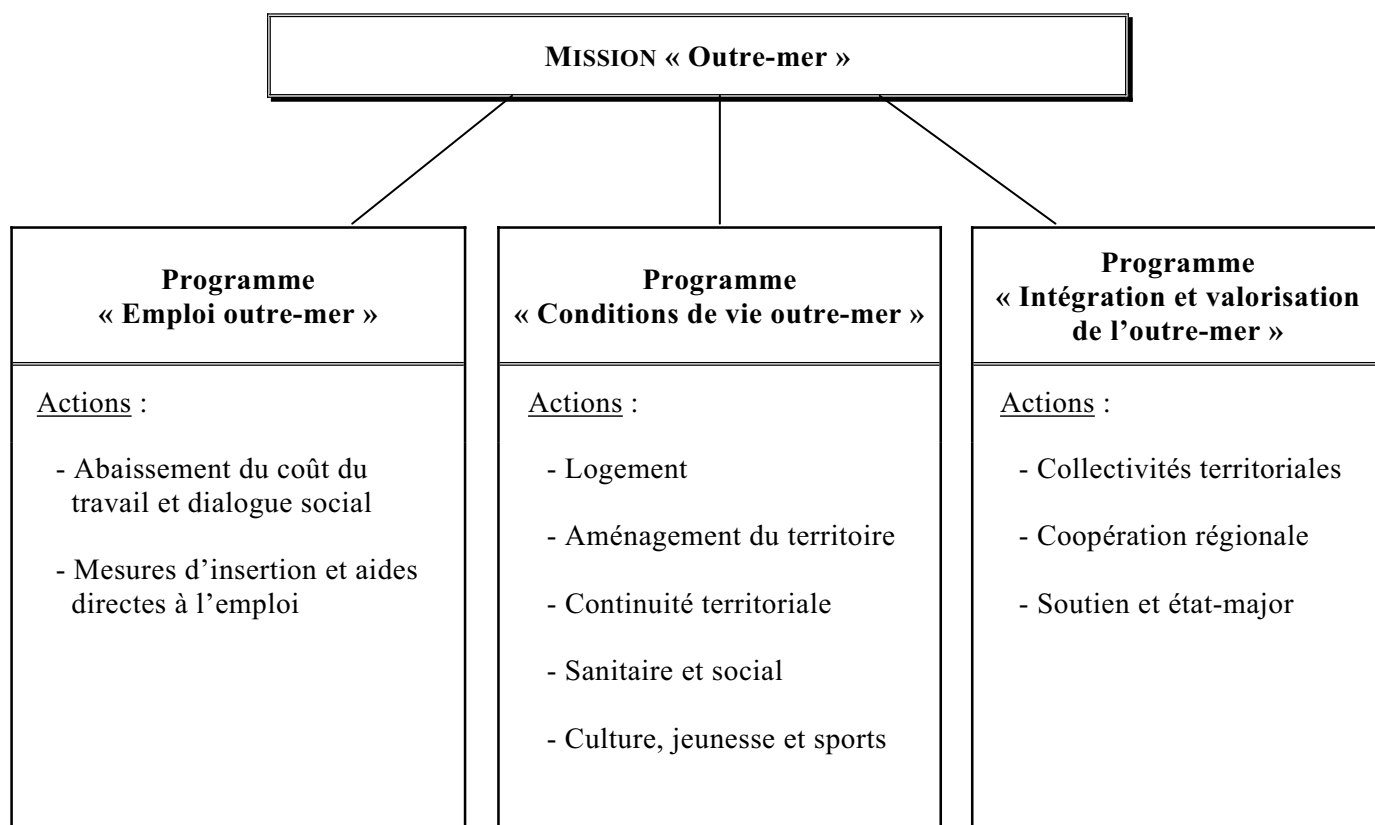


Source : ministère de l'outre-mer

Le **plafond d'emplois temps plein travaillé (ETPT) pour 2006 est fixé**, pour le ministère de l'outre-mer, à **4.900** dans le présent projet de loi. Ce nombre, en légère progression par rapport à 2005, prend en compte l'intégration des agents de la préfecture de Mayotte ainsi qu'un transfert d'emploi en provenance du ministère de l'équipement. Il est en tout état de cause conforme à l'effort de limitation des effectifs budgétaires fait depuis un an, ceux-ci étant passés de 5.782 en 2004 à 4.807 en 2005, cette baisse notable étant liée au transfert au ministère de l'intérieur des emplois des préfectures de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que des piroguiers du plan « Alizé » sur le Maroni, en Guyane<sup>1</sup>.

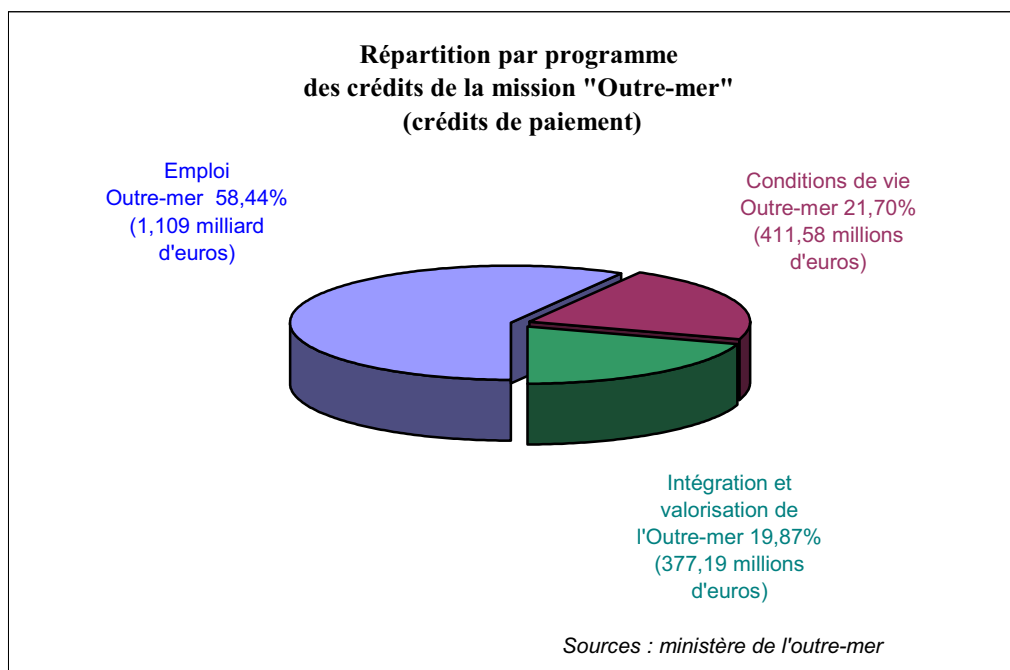
## **2. La stabilité de la répartition entre les trois programmes de la mission**

La mission « outre-mer » est divisée en **trois programmes** et **dix actions**.



<sup>1</sup> Toutefois, le ministère de l'outre-mer emploie également, « hors plafond », 37 agents gratuitement mis à disposition par d'autres départements ministériels.

Les trois programmes de la mission ne bénéficient toutefois pas d'une allocation similaire de crédits. Le **programme « emploi outre-mer » concentre, à lui seul, l'essentiel des crédits.**



*a) La part prépondérante des crédits du programme « emploi outre-mer »*

Le programme « emploi outre-mer », qui se décline en deux actions (une action macro-économique intitulée « abaissement du coût du travail et dialogue social » ; une action micro-économique concernant les « mesures d'insertion et aides directes à l'emploi ») représente à lui seul **58,44 % des crédits de paiement de la mission outre-mer avec 1,109 milliard d'euros.** Les autorisations d'engagement s'élèvent, quant à elles, à 1,310 milliard. Il concentre, en outre, **78,6 % des emplois budgétaires de la mission** (soit 3.715 emplois), affectés plus particulièrement au service militaire adapté.

**Les spécificités et contraintes des collectivités ultramarines nécessitent une action à la fois structurelle et conjoncturelle forte dans le domaine de l'emploi.**

Le **chômage**, bien qu'en régression depuis trois ans (-3,2 % par rapport à l'année passée), y reste nettement et durablement supérieur à la moyenne nationale, avec un **taux de 22,8 %** tandis que 14,6 % des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sont domiciliés outre-mer alors que la population ultramarine ne représente que 3,92 % de la population française. Les allocataires du RMI sont désormais au nombre de 154.000, en progression de plus de 6,2 % par rapport à l'année précédente.

98 % des crédits de l'*action n° 1*, relative à l'abaissement du coût du travail et au dialogue social, sont **des crédits de transfert destinés à compenser les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale** prévues par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer ainsi que par les dispositifs des contrats d'accès à l'emploi (CAE) et des contrats de retour à l'emploi (CRE).

On peut regretter qu'**à ce jour, aucune évaluation n'ait été faite quant à l'efficacité de ces mesures** dont le coût budgétaire s'établit à 672 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. **Toutefois, une évaluation doit être entreprise en 2006**, en application de l'article 5 de la loi précitée du 21 juillet 2003, une dotation de 200.000 euros étant prévue à cet effet dans le présent projet de loi de finances.

Dans l'attente d'une telle évaluation, le Gouvernement a accepté la suppression de l'article 73 du présent projet de loi de finances qui prévoyait la suppression de ce régime spécifique d'exonération en alignant le dispositif retenu en 2003 sur le droit commun, moins favorable en ce qu'il impose une dégressivité de l'allègement de cotisations. Votre commission estime la suppression de cet article pleinement justifiée dès lors que les difficultés particulières de l'emploi en outre-mer imposent un traitement particulier. Avant d'envisager de modifier ce dispositif récent et, à première vue, favorable aux collectivités situées outre-mer, il convient en effet d'attendre les résultats de l'évaluation annoncée.

94 % des crédits de l'*action n° 2*, relative aux mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi, portent sur des dépenses d'intervention ayant pour objet de financer les aides à l'emploi tant dans le secteur marchand (CAE, congé solidarité, soutien à l'emploi des jeunes diplômés, allocation de retour à l'activité) que dans le secteur non marchand (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2006 par le contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat d'insertion par l'activité, contrat emploi-jeune, chantiers de développement local et jeunes stagiaires du développement).

Ces sommes sont également destinées au financement d'aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation de l'emploi (projet initiative jeune, formation individualisée en mobilité, programmes « cadres avenir » en Nouvelle-Calédonie et « 40 cadres » à Wallis-et-Futuna). Une mention particulière doit être faite du service militaire adapté (SMA), dont le financement sera également assuré dans le cadre de cette action. Le succès rencontré par ce dispositif propre à l'outre-mer, qui assure un taux d'insertion particulièrement important des jeunes (de l'ordre de 70 %) sur le marché du travail, a conduit le Gouvernement à prévoir son extension en métropole.

Des actions d'évaluation des mesures mises en œuvre dans le cadre de cette action sont prévues, 100.000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement leur étant consacrés.

En outre, **l'évaluation de l'action budgétaire** entreprise dans le cadre de ce programme se fera au moyen de cinq objectifs dont la satisfaction sera déterminée grâce à huit indicateurs. Il s'agira notamment de connaître le taux de pérennisation des entreprises après trois ans d'activité ou la part des publics prioritaires dans les dispositifs d'aides spécifiques que sont les contrats emploi solidarité, les contrats emploi consolidé, les contrats d'accès à l'emploi marchand ou à l'emploi non marchand, ainsi que le revenu minimum d'insertion. Ces indicateurs paraissent tout à fait pertinents.

L'effort considérable consenti dans le cadre de ce programme se **conjugue notamment avec celui d'autres programmes relevant de la mission « travail et emploi »**. De ce fait, le **document de politique transversale (DPT)**, établi sous la responsabilité du ministre de l'outre-mer, permet d'assurer la nécessaire coordination et articulation de programmes qui sont d'une importance vitale pour l'économie de l'outre-mer.

On peut néanmoins regretter que ce DPT reste encore très incomplet dès lors qu'il n'intègre pas certains programmes tels que les programmes « améliorations de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». En outre, de nombreux indicateurs ne sont pas correctement renseignés. Sur la base de cette première ébauche, qui devrait être complétée lors de la prochaine loi de finances, un approfondissement de la coordination entre les divers acteurs de l'emploi en outre-mer pourrait passer par la création d'une formation du service public de l'emploi national dédiée aux collectivités d'outre-mer.

*b) Les crédits du programme « conditions de vie outre-mer »*

Les crédits affectés au programme « conditions de vie outre-mer », subdivisé en cinq actions relativement disparates, s'élèvent à 540 millions d'euros en autorisations d'engagement et à **411,58 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente **21,68 % des crédits de la mission**. Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale l'an passé, on constate une **croissance de 2,61 %** des crédits affectés à ce programme.

Ce programme a d'abord vocation à améliorer les conditions de logement des habitants des collectivités ultramarines, **l'action « logement » recueillant la moitié des autorisations d'engagement et 42 % des crédits de paiement**. Il s'agit ainsi de mieux répondre aux besoins importants en logement social<sup>1</sup>, un effort devant être apporté à la fois à la construction de logements neufs et à la réhabilitation de logements anciens. Les actions visant à faciliter l'accession des ménages à la propriété et l'acquisition de terrains en vue de la construction d'habitations devraient ainsi être correctement financées.

---

<sup>1</sup> Dans les départements d'outre-mer, environ 15 % des logements ne répondent pas à des normes minimales de salubrité.

Les indicateurs proposés (notamment le taux de logements neufs dans un délai de trois ans et le taux de logements réhabilités dans un délai d'un an) devraient permettre de s'assurer de l'efficacité de l'allocation des crédits en vue de remplir ces objectifs et accélérer la réponse des pouvoirs publics aux problèmes du logement en outre-mer, qui sont particulièrement marqués. Toutefois, on peut s'étonner qu'un indicateur simple et pertinent, tel que le taux de logements insalubres réhabilités dans l'année, n'ait pas été prévu.

Rappelons, en outre, que la **politique d'aide au logement menée par le ministère de l'outre-mer** dans le cadre du programme « conditions de vie outre-mer » **fait actuellement l'objet d'un « audit de modernisation de l'Etat »** lancé par le Premier ministre et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat en octobre 2005<sup>1</sup>.

Compte tenu de la part croissante des crédits affectés à la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer, il a en effet été jugé souhaitable d'effectuer un audit ayant pour objet de formuler des propositions afin d'améliorer, d'une part, les procédures réglementaires et les circuits administratifs de gestion des projets pour les simplifier et raccourcir leurs délais de traitement et, d'autre part, la prévisibilité du coût des opérations et les conditions de leur équilibre financier. L'équipe d'audit est composée de membres de l'inspection générale des finances, du conseil général des Ponts et chaussées, de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général économique et financier.

Les contraintes physiques qui s'exercent sur les différentes collectivités ultramarines, et en particulier leur éloignement par rapport à la métropole et leur insularité, conduisent à agir de manière spécifique sur **l'aménagement du territoire** et la **continuité territoriale**. Ces deux éléments de politique budgétaire font désormais l'objet de **deux actions distinctes représentant respectivement 22,76 % et 12,77 % des crédits** du programme.

Grâce au financement assuré par le biais du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) ainsi que des contrats de plan et des conventions de développement, un effort en matière d'infrastructures et de développement durable devrait être assuré, notamment en ce qui concerne l'agriculture guyanaise. S'agissant de l'action de continuité territoriale, outre les dotations obligatoires de continuité, le passeport-mobilité et les fonds de transport déconcentrés, un dispositif particulier d'exonération de charges sociales est mis en œuvre afin de diminuer le coût du transport aérien. Ces différents mécanismes devraient permettre de faciliter les déplacements des ultramarins entre leurs collectivités et la métropole ou entre les collectivités situées outre-mer elles-mêmes dans le cas particulier de Wallis-et-Futuna, d'une part, et de Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation.



On pourrait regretter que le seul indicateur retenu dans le cadre de cette action soit le coût moyen du « passeport-mobilité », alors que cette mesure ne représente qu'une partie seulement de la politique de continuité territoriale mise en œuvre depuis 2002. En 2004, le dispositif du passeport-mobilité a été financé à hauteur de 8 millions d'euros. Par comparaison, les sommes versées au titre de la dotation de continuité territoriale se sont élevées, pour la même année, à 19 millions d'euros ; elles se sont élevées à 31 millions en 2005. Toutefois, cette absence d'indicateur peut s'expliquer par le fait que cette dotation est versée aux régions et qu'une évaluation ne peut intervenir que dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

L'action « sanitaire et sociale », dotée de 89,43 millions d'euros tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement, tend à financer des actions complémentaires en matière de prévention et d'action sanitaires, avec notamment la mise en œuvre du fonds de concours santé à Mayotte. Elle assure également le financement du programme d'action sociale de Wallis-et-Futuna, applicable aux personnes âgées défavorisées ne disposant pas d'une pension de vieillesse.

L'action relative à la culture, à la jeunesse et aux sports, qui bénéficie d'une dotation de 3 millions d'euros, permettra de financer une politique de rayonnement culturel tant dans les collectivités ultramarines qu'en métropole et d'assurer des actions de promotion en faveur de la jeunesse et du sport.

*c) Les crédits du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer »*

Le programme « intégration et valorisation de l'outre-mer » permet le financement d'actions relevant directement du champ de compétences de votre commission des Lois. Il ne constitue toutefois que **19,87 % des crédits de paiement** de la mission « outre-mer », avec 377,19 millions d'euros.

**74,87 % des crédits de paiement du programme** sont dévolus à **l'action relative aux collectivités territoriales**. Le montant, qui atteint 282,40 millions d'euros, est stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

Cette somme est destinée, en premier lieu, à alimenter les dotations des collectivités territoriales pour compléter les dotations de droit commun afin de compenser leurs handicaps spécifiques (telles que les dotations de rattrapage et de premier équipement à Mayotte ou la dotation de premier numérotage des communes des départements d'outre-mer) ou à se substituer à ces dotations en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Le seul indicateur de performance retenu dans le cadre de cette action est relatif au délai de notification aux collectivités territoriales du montant des dotations prévues au titre de l'année, fixé à 40 jours. On peut se demander si un tel indicateur est réellement pertinent.

Les montants octroyés à l'action relative à la **coopération régionale** restent pratiquement inchangés par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Ils représentent **0,96 % des crédits de paiement** du programme avec 3,61 millions d'euros. Pour leur quasi-totalité, ces fonds sont affectés au financement des fonds de coopération régionale des quatre départements d'outre-mer et de Mayotte. Même si les crédits de cette action sont limités, on peut regretter l'absence de tout indicateur de performance sur l'utilisation de ces fonds, alors même que la coopération régionale doit être une priorité pour les collectivités ultramarines. Quoiqu'il en soit, votre commission souligne que **l'effort fourni est insuffisant compte tenu de l'intérêt d'actions de coopération régionale pour le développement économique de l'outre-mer.**

L'action « **soutien et état-major** », qui concentre **24,17 % des crédits** du programme avec 91,18 millions d'euros, connaît une **augmentation de 37,08 %** par rapport à l'exercice précédent. Cet accroissement est d'autant plus remarquable que les crédits de rémunération et de fonctionnement des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon sont désormais supportés par le programme « administration territoriale » de la mission « administration générale et territoriale de l'Etat ». Les sommes dégagées permettent de financer tant les services de l'administration déconcentrée que de l'administration centrale. Il s'agit en particulier d'assurer la fonction juridique du ministère de l'outre-mer en matière d'adaptation du droit aux particularités propres des territoires ultramarins.

L'un des indicateurs retenus pour déterminer la performance de la mission juridique du ministère de l'outre-mer consiste dans le **taux des textes d'application des lois publiés dans les délais**. Il s'agit d'une question essentielle et votre commission regrette d'ailleurs que certaines lois concernant l'outre-mer, telle que la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, n'aient toujours pas fait, plusieurs années après, l'objet de l'ensemble des décrets nécessaires à leur application. Dans ce contexte, **on peut s'étonner qu'aucun taux ne soit prévu, même à titre prévisionnel, pour l'exercice 2006 et regretter qu'aucune date de réalisation ne soit déterminée pour la « cible », fixée à 100 %**. A cet égard, il est important de rappeler, qu'au terme de la jurisprudence administrative, le pouvoir réglementaire a l'obligation de prendre les mesures qu'impose l'exécution de la loi<sup>1</sup>.

#### ***B. LA STABILITÉ DES CRÉDITS ACCORDÉS AUX COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006***

Les « jaunes » budgétaires relatifs aux départements et régions d'outre-mer, d'une part, ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer, d'autre part, établis en application de l'article 85 de la loi de finances pour 1969 permettent, par leur approche transversale des missions dont certains crédits

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 13 juillet 1962, *Kevers-Pascalis*, *Rec. Lebon* 1962, p. 475.

sont employés au profit des collectivités ultramarines, de donner une idée juste et globale de l'effort consenti par les finances de l'Etat pour l'outre-mer. Votre rapporteur pour avis regrette d'ailleurs que la mise à disposition de ces documents essentiels soit intervenue très tardivement cette année.

En tout état de cause, le choix d'une mission « outre-mer » strictement ministérielle conduit à constater, à l'instar de l'exercice antérieur, que les **crédits de cette mission ne représentent que 17,5 % des crédits prévus par le présent projet de loi au profit des collectivités territoriales situées outre-mer. Elle ne rend donc compte que très partiellement de l'effort réel des finances publiques** en faveur de l'ensemble des collectivités ultramarines dans le cadre du présent projet de loi de finances, **ce qui ne paraît pas pleinement conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances.**

De fait, **les crédits de paiement accordés à l'ensemble des collectivités ultramarines** -départements et régions d'outre-mer, collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises- **s'élèvent à 10,8 milliards d'euros** pour 2006, soit une **hausse de 0,03 %** par rapport à 2005. Les autorisations d'engagement totalisent quant à elles 10,782 milliards d'euros.

### **1. Les crédits consacrés aux départements et régions d'outre mer**

**Les crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer** dans le projet de loi de finances pour 2006 **s'élèvent à 7,977 milliards d'euros** en crédits de paiement, **soit 74 % des crédits affectés à l'ensemble de l'outre-mer.**

#### *a) Des crédits globalement stables*

Dans le cadre du présent projet de loi, les crédits de paiement affectés aux départements et régions d'outre-mer **restent stables** par rapport aux dotations de 2005, avec une augmentation d'environ 30 millions d'euros. Toutefois, cette progression n'est pas due aux missions qui relèvent du champ de compétence traditionnel de votre commission, puisque les crédits des missions « outre-mer », « relations avec les collectivités territoriales », « sécurité » et « justice » font preuve d'une grande stabilité.

D'après les documents budgétaires transmis, la **part du budget total de l'Etat consacrée aux seuls départements et régions d'outre-mer s'élève à 2,59 %**. Ce pourcentage est comparable aux données des exercices budgétaires précédents qui, entre 1994 et 2004, ont oscillé entre 1,93 % et 2,64 % du budget de l'Etat.

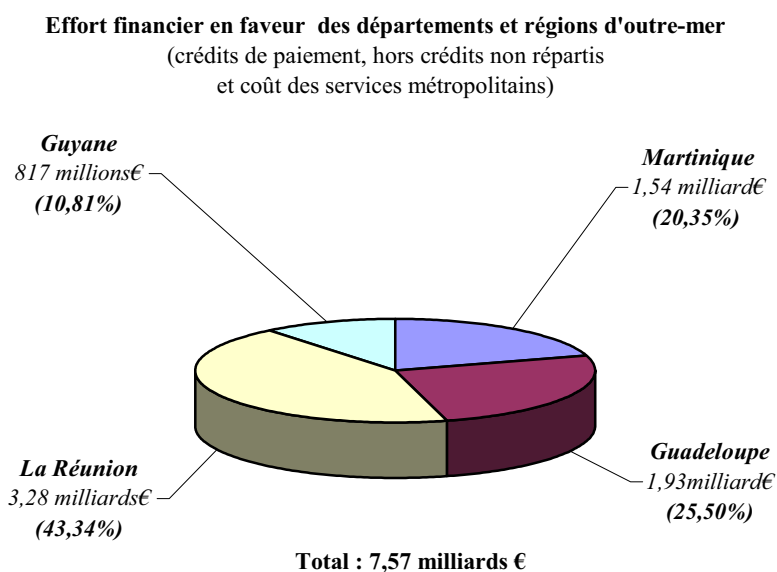
## Évolution des crédits des départements et régions d'outre-mer (2005-2006)

en milliers d'euros

	Dotations 2005	Projet de loi de finances 2006	Variation (en %)
<b>Total des crédits de paiement</b>	<b>7.946.324</b>	<b>7.977.121</b>	<b>+ 0,003</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.331.479	1.379.508	+ 0,04
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.331.501	1.362.040	+ 0,02
- mission « sécurité »	456.674	458.391	+ 0,003
- mission « justice »	108.194	108.194	-
<b>Total autorisations d'engagement</b>	<b>7.765.851</b>	<b>7.980.161</b>	<b>+ 0,026</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.510.442	1.509.711	-
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.335.668	1.366.206	+ 0,02 %
- mission « sécurité »	292.371	295.879	+ 0,01 %
- mission « justice »	179.092	179.092	-

Source : ministère de l'outre-mer

**La Réunion reste le premier bénéficiaire des crédits en faveur des départements et régions d'outre-mer.** Elle concentre à elle seule 43,34 % des crédits de paiement, hors crédits non répartis et frais de gestion métropolitains. Cette abondance s'explique, comme les années précédentes, par l'importance de la population réunionnaise, estimée à 763.000 habitants et qui devrait s'élever à 830.000 à l'horizon 2010. La Guyane, dotée de 185.000 habitants mais dont la population devrait doubler à l'horizon 2030 en raison d'un très fort accroissement naturel, ne reçoit quant à elle que 10,81 % des crédits budgétaires.



Source : ministère de l'outre-mer

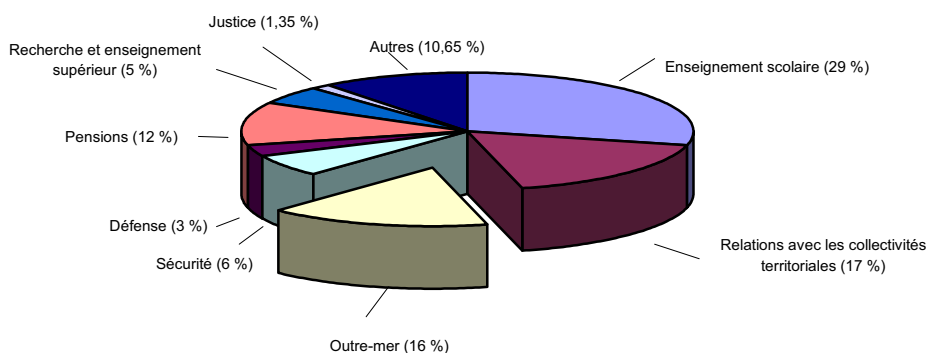
Toutefois, il convient de noter que le Gouvernement a décidé d'engager un **plan d'action spécifique en faveur de la Guyane**. Des discussions, menées par le préfet, ont d'ores et déjà eu lieu au niveau local afin d'établir des contacts et de recenser les projets à financer. Selon le ministre de l'outre-mer, interrogé lors du débat sur la mission « outre-mer » à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, la maquette de ce plan serait prête et devrait être soumise au début du mois de décembre aux nécessaires arbitrages ministériels. Toutefois, faute d'avoir des objectifs encore précisément définis, aucune dotation n'est, à ce stade, établie pour réaliser ce plan.

*b) La répartition des crédits entre les principales missions*

La **répartition des crédits entre les différentes missions apparaît également relativement stable** par rapport aux dotations adoptées en loi de finances pour 2005.

La répartition des crédits entre les principales missions fait apparaître la prépondérance de la mission « enseignement scolaire » avec 29 % des crédits affectés aux départements d'outre-mer. S'agissant des missions relevant plus spécifiquement de la compétence de votre commission des Lois, **l'essentiel des crédits affectés aux départements et régions d'outre-mer provient de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et de la mission « outre-mer » qui représentent respectivement 17 % et 16 % des crédits.**

**Effort au profit des départements et régions d'outre-mer  
par missions budgétaires**



*Source : ministère de l'outre-mer*

La **mission « pensions »** fournit, quant à elle, **12 % de l'effort budgétaire** au profit des départements et région d'outre-mer, avec 958 millions d'euros. Est financée sur cette somme **l'indemnité temporaire** versée aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ayant leur résidence à La Réunion et bénéficiant à ce titre -comme dans les collectivités d'outre-mer et

<sup>1</sup> *Débats à l'Assemblée nationale, deuxième séance du 17 novembre 2005.*

en Nouvelle-Calédonie- d'une majoration de leur pension atteignant 35 % dans ce département. Ce complément de pension bénéficie à 18.317 personnes - chiffre en augmentation de 19,45 % sur une année- et induit une dépense de 98 millions d'euros.

Interrogé par votre rapporteur pour avis lors de son audition devant votre commission des Lois, le 16 novembre 2005, sur la possibilité d'aménager les conditions permettant de bénéficier de cette majoration (notamment en prévoyant des taux de majoration plus conformes au coût de la vie dans les collectivités ultramarines et en rendant seuls éligibles à cette bonification les fonctionnaires ayant exercé outre-mer ou ayant postulé à plusieurs reprises sans succès sur des emplois en outre-mer). M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a estimé que de telles modifications ne devraient intervenir qu'après une large concertation et une évaluation globale des effets susceptibles d'être occasionnés en outre-mer. Votre commission estime que, sans remettre en cause le principe d'une telle bonification, il convient de rendre cette dernière acceptable et de faire en sorte qu'elle constitue une incitation à une installation effective dans les collectivités ultramarines.

**Le nombre total d'agents de l'Etat affectés dans les départements d'outre-mer devrait s'élever à 71.274**, plus de la majorité de ces personnels relevant de la mission « enseignement scolaire ». Ce chiffre met en exergue une très légère diminution des effectifs globaux. En revanche, les personnels relevant de certaines missions augmentent. Tel est le cas, en particulier, des personnels de la mission « justice » qui bénéficie de 46 emplois nouveaux, ce dont votre commission des Lois se félicite dans la mesure où cette augmentation permettra de mieux assurer les missions de justice et d'administration pénitentiaire dans les départements d'outre-mer.

## **2. Les crédits consacrés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres antarctiques et australes françaises**

### *a) Une progression sensible des crédits destinés aux COM, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF*

Les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF au sein du projet de loi de finances pour 2006, selon les indications du « jaune » qui leur est consacré, s'élèvent à 2,82 milliards d'euros au titre des crédits de paiement (y compris les crédits non répartis), contre 2,54 milliards d'euros en 2005, hors reports et hors fonds de concours, soit une progression indicative<sup>1</sup> de 11 %.

---

<sup>1</sup> Les comparaisons des crédits entre les années 2005 et 2006, ainsi que les comparaisons entre collectivités, doivent en effet être considérées avec précautions, puisque l'exécution du budget 2005 se poursuit et que la répartition pour 2006 est encore à l'état de prévision.

Les crédits consacrés aux collectivités d’outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF au sein de la mission « outre-mer » s’élèvent à 584 millions d’euros, dont 65,6 millions d’euros au titre du programme « Emploi outre-mer », 186,4 millions d’euros au titre du programme « Conditions de vie outre-mer » et 331,9 millions d’euros issus du programme « Intégration et valorisation de l’outre-mer ».

**L’affectation des crédits de la mission « Outre-mer »  
(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Evolution (%)</b>
Mayotte	66 133	99 774	+ 50,87
Saint-Pierre-et-Miquelon	11 602	13 041	+ 12,40
Wallis et Futuna	12 948	49 418	+ 281,67
Polynésie française	55 824	233 656	+ 318,56
Nouvelle-Calédonie	173 978	180 214	+ 3,58
TAAF	7 242	7 861	+ 8,55
<b>TOTAL</b>	<b>327 727</b>	<b>583 964</b>	<b>+ 78,19</b>

*Source : ministère de l’outre-mer*

La forte progression des crédits du ministère de l’outre-mer consacrés aux collectivités d’outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF tient au transfert des **crédits sanitaires et sociaux** du ministère de la santé, d’un montant total de 57 millions d’euros, dont 9 millions d’euros pour Mayotte, 16,8 millions d’euros pour Wallis et Futuna, 27 millions d’euros pour la Polynésie française, ainsi que, pour Saint-Pierre-et-Miquelon, 2 millions d’euros au titre de la santé et 17 millions d’euros au titre de l’allocation vieillesse.

En outre, la **dotation globale de développement économique destinée à la Polynésie française**, d’un montant de 151 millions d’euros en crédits de paiement, auparavant financée par le budget des charges communes, est désormais inscrite sur le budget du ministère de l’outre-mer.

Enfin, la progression des crédits du ministère de l’outre-mer destinés à Mayotte tient également à l’augmentation de la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes, portée à 9,8 millions d’euros en 2006 contre 1,3 million d’euros en 2005.

Les missions dont l’effort budgétaire en faveur des collectivités d’outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des TAAF est le plus significatif sont les missions « Enseignement scolaire » (32 % de l’effort budgétaire consacré par l’Etat à ces collectivités), « Outre-mer » (22 %), « Pensions » (13 %), « Défense » (7 %) et « Sécurité » (7 %).

**Répartition de l'effort budgétaire consacré par l'Etat  
aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF**  
(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)

	<b>2006</b>
Mayotte	337 299
Saint-Pierre-et-Miquelon	75 165
Wallis et Futuna	102 373
Polynésie française	1 137 895
Nouvelle-Calédonie	979 306
TAAF	33 087
<b>TOTAL</b>	<b>2 665 125</b>

*Source : ministère de l'outre-mer*

*b) Un effort particulier pour le renforcement de la situation des communes*

L'article 47 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoit que les dotations de l'Etat aux collectivités d'outre-mer font l'objet de dispositions particulières tenant compte de leurs caractères spécifiques. Les critères de calcul et de répartition des dotations de l'Etat doivent par conséquent être adaptés aux spécificités de ces collectivités.

L'objet de cette mesure est de définir des règles qui ne soient plus seulement l'adaptation de celles en vigueur pour les collectivités de métropole, mais qui soient élaborées en fonction des besoins propres aux collectivités ultra-marines.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) réalisée dans la loi de finances pour 2005 permet de mettre en œuvre le principe d'adaptation pour l'ensemble des communes ultramarines et pour les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna. Ainsi, la dotation de péréquation des communes d'outre-mer a progressé grâce à **l'augmentation de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement<sup>1</sup>**.

Ces mesures ont permis **une hausse de 28,5 millions d'euros de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement**, dans la répartition 2005 de la dotation globale de fonctionnement (soit une augmentation de 42,20 % par rapport à la dotation 2004, contre une hausse de 15,11 % des dotations de péréquation des communes de métropole). Les communes de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie, de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna qui ont des handicaps spécifiques (éloignement, dispersion, double insularité notamment) ont ainsi vu leur dotation d'aménagement augmenter en 2005 entre 90 et 120 %.

---

<sup>1</sup> En effet, le coefficient de majoration du ratio démographique permettant de calculer cette quote-part a été porté de 10 à 33 % et la prise en compte de la dotation nationale de péréquation (DNP) dans le calcul de cette quote-part a été étendue aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie qui n'en bénéficiaient pas.



L'ensemble des mesures bénéficiant aux communes ultramarines dans le cadre de la réforme de la DGF aura permis une augmentation de près de 40 millions d'euros pour 2005<sup>1</sup>.

Ce montant de dotation supplémentaire reste acquis pour 2006 et les années suivantes. En 2006, la dotation globale de fonctionnement des communes d'outre-mer devrait bénéficier du dynamisme de l'enveloppe DGF, notamment grâce au calcul plus favorable de leur quote-part de la dotation d'aménagement, du fait de la hausse du coefficient de majoration.

Par ailleurs, le ministère de l'outre-mer entend prolonger ces mesures dans le cadre des futures réformes des dotations de l'Etat, en engageant une réflexion sur la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française et en étudiant la possibilité de créer une dotation spécifique destinée au financement de l'investissement des collectivités d'outre-mer.

*c) Le service militaire adapté dans les collectivités d'outre-mer*

Le service militaire adapté (SMA) existe en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Mayotte. Il a pour objectif de donner à de jeunes résidents volontaires **une formation citoyenne et professionnelle**, afin de les aider à s'insérer au mieux dans leur environnement socio-économique et à contribuer au développement de leur territoire.

Les volontaires du SMA se répartissent en deux catégories distinctes :

- les volontaires techniciens du SMA, qui sont des jeunes garçons et jeunes filles déjà diplômés participant au soutien administratif, technique et pédagogique des formations, tout en acquérant une première expérience professionnelle, pendant une durée maximale de 4 ans ;

- les volontaires stagiaires du SMA, jeunes garçons et jeunes filles souvent exclus du système éducatif, qui bénéficient d'une formation personnalisée leur permettant de s'insérer dans la vie active.

Les formations proposées dans le cadre du SMA en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Mayotte concernent essentiellement les secteurs du bâtiment, des travaux publics, de la restauration et des métiers de la terre et de la mer.

---

<sup>1</sup> Soit une hausse de 7,90 % alors que l'enveloppe de la DGF attribuée à l'ensemble des communes n'augmente que de 3,29 %

**Effectifs du SMA dans les COM et en Nouvelle-Calédonie en 2005**

	<b>Mayotte</b>	<b>Polynésie française</b>	<b>Nouvelle-Calédonie</b>	<b>Total</b>
<b>Volontaires</b>	242	227	233	702
<b>Total des personnels militaires</b>	297	287	291	875

*Source : ministère de l'outre-mer*

En outre, des chantiers d'application permettent aux volontaires de mettre en pratique les enseignements reçus et de participer au développement local<sup>1</sup>.

Les crédits de paiement demandés dans le projet de loi de finances pour 2006 au titre du SMA s'élèvent à 17,57 millions d'euros pour Mayotte et la Polynésie française, et à 8,41 millions d'euros pour la Nouvelle-Calédonie.

Le projet annuel de performance relatif à la mission « Outre-mer » comporte, pour le programme « Emploi outre-mer » un objectif visant à **assurer la réussite du parcours de formation** socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Cet objectif est assorti d'un indicateur portant sur le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat, qui s'élevait à 65 % en 2004, la cible pour 2006 étant fixée à 70 %.

Le taux d'insertion global dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, incluant les stagiaires insérés en cours de formation, apparaît légèrement supérieur à cette moyenne, comme l'illustre le tableau suivant :

**Taux d'insertion des volontaires du SMA dans les COM et en Nouvelle-Calédonie en 2004**

	<b>Mayotte</b>	<b>Polynésie française</b>	<b>Total COM</b>	<b>Nouvelle-Calédonie</b>
<b>Nombre de volontaires formés (1)</b>	139	149	288	171
<b>Volontaires insérés après formation (2)</b>	101	105	206	104
<b>Stagiaires insérés en cours de formation (3)</b>	17	13	30	16
<b>Total volontaires insérés (4)</b>	118	118	236	120
<b>Taux d'insertion des volontaires formés (4)/(1+3)</b>	<b>75,64 %</b>	<b>72,84 %</b>	<b>74,21 %</b>	<b>64,17 %</b>

*Source : ministère de l'outre-mer*

<sup>1</sup> Ainsi, en 2004, ont été conduits en Polynésie française un chantier de construction de la traversière de l'île de Tahiti, ainsi qu'une rampe de mise à l'eau et la couverture traditionnelle d'un faré, sur l'île de Nuku Hiva.

## II. L'ÉVOLUTION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER AU COURS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2005

Dans l'attente d'une évolution statutaire prochaine de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, la situation des départements et régions d'outre-mer est caractérisée par le maintien d'une immigration clandestine forte, une amélioration des moyens et des résultats de l'administration de la justice et un approfondissement de l'ancrage régional et communautaire de ces collectivités.

### *A. DANS L'ATTENTE D'UNE ÉVOLUTION STATUTAIRE PROCHAINE DES ÎLES DU NORD DE LA GUADELOUPE*

**Depuis les résultats largement positifs, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy<sup>1</sup>, des consultations organisées le 7 décembre 2003 sur une évolution institutionnelle de ces deux communes de la Guadeloupe dans le cadre du nouveau statut organisé par l'article 74 de la Constitution<sup>2</sup>, une réforme du droit applicable à ces collectivités est attendue.**

Compte tenu des annonces faites par le Gouvernement devant le Parlement, le 7 novembre 2003, le projet de loi organique devrait reprendre les grandes orientations des projets adoptés par ces deux communes, sous réserve que ceux-ci respectent les règles constitutionnelles applicables aux collectivités territoriales et prévues par le titre XII de la Constitution.

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

A **Saint-Martin**, la nouvelle collectivité serait compétente pour déterminer le taux et l'assiette des impositions de toute nature, à l'exception des impositions sociales qui continueraient de relever de la compétence de l'Etat. Il appartiendra cependant aux nouvelles institutions de dégager les

---

<sup>1</sup> A Saint-Martin, les électeurs se sont prononcés à 76,17 % en faveur du projet d'évolution statutaire ; à Saint-Barthélemy, les électeurs se sont prononcés à 95,51 % pour l'évolution statutaire.

<sup>2</sup> L'article 74 de la Constitution offre un cadre « à la carte » aux anciens territoires d'outre-mer, gouvernés par le principe de spécialité législative. Les collectivités d'outre-mer, régies par cette disposition, peuvent donc désormais bénéficier d'une autonomie plus poussée, en vertu d'une loi organique adoptée par le Parlement après avis des assemblées délibérantes intéressées, et complétée, le cas échéant, par une loi ordinaire.

marges de manœuvre financière nécessaires à l'exercice des compétences nouvelles qui leur seraient transférées. Toutefois, les règles applicables à la perception de ces impôts et taxes resteraient définies par les procédures fiscales nationales et leur perception resterait assurée par les services de l'Etat.

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

Les ressources de la collectivité comprendraient les dotations attribuées aux communes, aux départements et à la région pour l'exercice habituel de leurs compétences. Ces dotations seraient prélevées, au prorata de la population concernée, sur celles versées au département et à la région de Guadeloupe.

**A Saint-Barthélemy**, un conseil économique, social et culturel, doté de larges pouvoirs d'initiative et de consultation, serait également institué. L'assemblée délibérante de la nouvelle collectivité pourrait adopter des dispositions relevant du domaine de la loi, notamment pour l'urbanisme, l'environnement et la fiscalité, l'Etat conservant la maîtrise des droits bancaire, commercial et pénal, ainsi que des règles concernant la recherche et la constatation des infractions. Le pouvoir donné à la collectivité nouvelle de fixer l'assiette et le taux des impositions s'exercerait dans le respect de la Constitution, d'une convention fiscale conclue avec l'Etat pour éviter toute forme d'évasion, et de la nécessité d'assurer à la collectivité des moyens nécessaires à son fonctionnement. En tout état de cause, la perception des impôts, droits et taxes resterait assurée par des agents de l'Etat.

Lors de son audition par votre commission des Lois à l'occasion de la présentation des crédits du ministère de l'outre-mer pour 2005<sup>1</sup>, Mme Brigitte Girardin, alors ministre de l'outre-mer, avait déclaré que les avant-projets de lois organique et ordinaire portant statut de ces collectivités étaient en cours d'élaboration et seraient adoptés au plus tard au printemps 2005 afin que les nouvelles institutions locales puissent être installées avant l'été 2005. En considération de ce calendrier prévisionnel, une mission de votre commission des Lois s'était rendue, en décembre 2004, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy pour déterminer la réalité de la situation de ces deux collectivités et les perspectives d'évolution de leur statut juridique<sup>2</sup>. **Toutefois, à ce jour, aucun projet n'a été soumis au Parlement.**

Lors de son audition par votre commission des Lois, le 16 novembre 2005, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer a néanmoins indiqué que le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs au statut de Saint-Barthélemy et Saint-Martin avaient été transmis au Conseil d'Etat le

---

<sup>1</sup> Audition du 17 novembre 2004, Bull. des commissions n° 7/2004, p. 1629.

<sup>2</sup> « L'avenir statutaire de Saint-Barthélemy et Saint-Martin : le choix de la responsabilité », rapport d'information n° 329 (2004-2005) de MM. Jean-Jacques Hyest, Christian Cointat et Simon Sutour au nom de la commission des Lois.

4 novembre 2005. Il a estimé que **ces textes devraient être examinés par le Conseil des ministres d'ici à la fin de l'année, avant que le Sénat n'en soit saisi dans les premiers mois de l'année 2006**, en application du second alinéa de l'article 39 de la Constitution<sup>1</sup>.

De fait, si la question de la présence d'un représentant de l'Etat dans chacune des deux collectivités a été tranchée (avec la nomination à venir d'un préfet pour Saint-Martin et d'un préfet pour Saint-Barthélemy, ces fonctions pouvant être exercées, le cas échéant, par le préfet de la Guadeloupe), celle de la représentation de ces collectivités au Sénat et à l'Assemblée nationale n'est pas encore réglée. Il s'agira d'un point qui devrait faire l'objet d'une discussion lors de l'examen des futurs projets de loi au Parlement.

En tout état de cause, le **renforcement de la présence de l'Etat à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy dans la perspective de l'évolution statutaire de ces collectivités constitue d'ores et déjà une action conduite par le ministère de l'outre-mer dans le cadre de sa stratégie ministérielle de réforme (SMR)**. La transformation de ces entités en collectivités d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution exigera en effet un renouvellement de la fonction des agents de l'Etat dans ces collectivités avec, en particulier, un renforcement de leur mission de contrôle.

## ***B. LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION RENOUVELÉE POUR RELEVER LE DÉFI DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE***

### **1. Une délinquance à nouveau en hausse**

L'année 2003 avait été marquée par une diminution notable de la délinquance dans les départements et régions d'outre-mer. L'année 2004 se caractérise, quant à elle, par une **hausse nouvelle de la délinquance qui progresse de 2,80 % dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer**. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle contraste avec l'évolution favorable de la criminalité en métropole, qui se caractérise par une baisse de 3,76 %.

Cette progression concerne l'ensemble des départements et régions d'outre-mer. Elle est néanmoins plus **marquée pour la Martinique et la Guyane** dans lesquels la progression atteint respectivement + 5,07 % et + 6,47 %. Dans ce dernier département, la hausse est essentiellement imputable aux infractions à la législation sur les étrangers qui totalisent

---

<sup>1</sup> Article 39 alinéa 2 de la Constitution : « Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat ».

désormais 45,86 % des infractions constatées (contre 43 % en 2003). En faisant abstraction de ces infractions spécifiques, le nombre d'infractions progresse alors seulement de + 0,95 %. En Martinique, la hausse résulte avant tout de l'aggravation de la délinquance de voie publique, en augmentation de + 5,07 %.

#### Évolution de la criminalité de 2000 à 2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003/2004	Rappel évolution 2002/2003
<b>Guadeloupe</b>	25.776	27.009	28.763	27.837	28.578	<b>+2,66 %</b>	-3,22 %
<b>Martinique</b>	22.330	24.751	24.584	22.459	23.598	<b>+5,07 %</b>	-8,64 %
<b>Guyane</b>	15.868	15.154	18.055	19.303	20.552	<b>+6,47 %</b>	+6,91 %
<b>La Réunion</b>	28.811	33.822	34.980	34.415	34.202	<b>+0,62 %</b>	-1,62 %
<b>Total DOM</b>	<b>92.785</b>	<b>100.736</b>	<b>106.382</b>	<b>104.014</b>	<b>106.930</b>	<b>+2,80 %</b>	-2,23 %
<b>Total national</b>	3.771.849	4.061.792	4.113.882	3.974.694	3.825.442	<b>-3,76 %</b>	-3,38 %

Source : ministère de l'outre-mer

Pour autant, et de manière à première vue paradoxale, **l'indice de criminalité** ne répercute pas la hausse du nombre d'infractions ; il connaît même une très légère baisse, passant de 59,97 ‰ en 2003 à **59,86 ‰ en 2004**. Ce résultat découle en réalité de l'accroissement de la population ultramarine dont le taux de croissance reste supérieur à celui de la métropole. Selon les estimations, la population des quatre départements d'outre-mer a ainsi augmenté de 6,5 % entre mars 1999 et janvier 2004. L'indice de criminalité dans les quatre départements d'outre-mer demeure néanmoins **inférieur à ce qu'il est en métropole**, malgré la baisse très sensible de ce dernier, passé de 66,98 ‰ à 63,55 ‰ en une année.

#### Évolution de l'indice de criminalité de 2000 à 2004 (pour 1.000 habitants)

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Guadeloupe</b>	60,6 ‰	63,97 ‰	69,38 ‰	65,89 ‰	<b>64,44 ‰</b>
<b>Martinique</b>	58,4 ‰	64,91 ‰	64,45 ‰	58,21 ‰	<b>59,92 ‰</b>
<b>Guyane</b>	100,9 ‰	87,81 ‰	111 ‰	115,85 ‰	<b>110,75 ‰</b>
<b>La Réunion</b>	40,6 ‰	46,50 ‰	48,25 ‰	45,67 ‰	<b>44,79 ‰</b>
<b>Total DOM</b>	<b>63,41 ‰</b>	<b>63,41 ‰</b>	<b>63,41 ‰</b>	<b>59,97 ‰</b>	<b>59,86 ‰</b>
<b>Total métropole</b>	64,21 ‰	68,8 ‰	69,3 ‰	66,98 ‰	63,55 ‰

Source : ministère de l'outre-mer

Si cet indice est en baisse dans trois départements d'outre-mer, il connaît en revanche une certaine hausse en Martinique où il passe de 58,21 ‰ à 59,92 ‰. La situation de la Guyane doit, une nouvelle fois, être individualisée. Le très fort indice de criminalité (110,75 ‰) tient en effet compte de l'ensemble des infractions à la législation sur les étrangers constatées dans le département. En faisant abstraction de cette catégorie, l'indice de criminalité se situe dans la moyenne des autres départements, avec un taux de 58,95 ‰.

La hausse de la criminalité, due en grande partie à l'accroissement du nombre des infractions à la législation sur les étrangers, n'a pas été endiguée par la **croissance constante des effectifs de police nationale** dans les quatre départements d'outre-mer.

**Évolution des effectifs de police nationale** (au 1<sup>er</sup> janvier 2005)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005	Évolution 1994/2005
<b>Guadeloupe</b>	630	662	720	762	749	771	793	842	884	871	954	<b>967</b>	<b>+ 1,36 %</b>	+ 53,49 %
<b>Martinique</b>	490	510	505	518	547	581	597	638	671	691	773	<b>822</b>	<b>+ 6,33 %</b>	+ 67,75 %
<b>Guyane</b>	299	307	349	368	383	403	396	433	480	493	531	<b>590</b>	<b>+ 11,11 %</b>	+ 97,32 %
<b>La Réunion</b>	647	659	725	712	722	757	782	813	839	881	932	<b>991</b>	<b>+ 6,33 %</b>	+ 53,16 %

*Source : ministère de l'outre-mer*

En **Guyane**, aux effectifs de police nationale doivent être également ajoutés ceux de la gendarmerie (407 personnes) avec la présence de trois escadrons de gendarmerie qui contribuent à la sécurité générale du département et de deux escadrons chargés spécifiquement de la lutte contre l'orpaillage clandestin.

A **Saint-Martin**, la sécurité des personnes et des biens est assurée principalement par une compagnie de gendarmerie comportant deux brigades d'intervention, une brigade de recherche ainsi qu'une brigade nautique. Elle est renforcée par deux pelotons de gendarmerie mobile. Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les effectifs de gendarmerie s'élevaient ainsi à 112 personnes. En outre, la direction départementale de la police de l'air et des frontières y est présente avec 26 fonctionnaires.

En tout état de cause, contrairement à la situation prévalant en métropole, la sécurité publique est, pour la majorité de la population des départements et régions d'outre-mer, assurée par la gendarmerie nationale, 68 % de la population étant située dans sa zone de compétence.

**Articulation des circonscriptions de police et de gendarmerie**

(au 1<sup>er</sup> janvier 2005)

	POPULATION TOTALE Recensement 2004	POPULATION ZONE POLICE	POPULATION ZONE GENDARMERIE
<b>Guadeloupe</b>	443 496	132 172 (30 %)	311 324 (70 %)
<b>Martinique</b>	393 800	124 394 (32 %)	269 406 (68 %)
<b>Guyane</b>	185 774	50 675 (27 %)	135 099 (73 %)
<b>Réunion</b>	763 600	260 000 (34 %)	503 600 (66 %)
<b>TOTAL</b>	<b>1 786 670</b>	<b>567 241 (32 %)</b>	<b>1 219 429 (68 %)</b>

Votre commission estime que, **face à la recrudescence de la délinquance, les groupements d'intervention régionaux (GIR) sont à même de constituer un dispositif de réponse efficace et adapté.** Le démantèlement de filières d'immigration clandestine en Guadeloupe ainsi que de réseaux de trafic de stupéfiants à La Réunion en 2004 ont démontré la pertinence de ce type de structure. On peut néanmoins **déplorer qu'à la différence de la métropole, les GIR présents dans les départements d'outre-mer ne bénéficient pas d'une structure permanente.** Celle-ci permettrait pourtant de renforcer les capacités d'action des GIR pour satisfaire aux besoins spécifiques des départements d'outre-mer.

## **2. Une immigration clandestine encore en forte croissance**

L'outre-mer français apparaît comme **un îlot de prospérité par rapport aux territoires voisins de l'océan indien, d'Amérique du sud ou de l'arc antillais.** En 2002, le montant du PIB par habitant de la Guadeloupe (17.177 dollars) et de la Martinique (18.770 dollars) était ainsi près de six fois supérieur à celui de La Dominique et cinquante fois plus important que celui d'Haïti. Le montant du PIB par habitant de la Guyane (13.864 habitants) était quant à lui plus de treize fois plus important que celui du Guyana ou du Surinam. Ces différences expliquent à elles seules l'importance du phénomène de l'immigration irrégulière dans ces collectivités ultramarines.

L'année 2004 a été marquée par **une nouvelle hausse du nombre d'étrangers en situation irrégulière dans les quatre départements d'outre-mer.** L'augmentation est cependant particulièrement marquée en Martinique où le nombre d'étrangers illégaux recensés a crû de 44,13 % en un an, même si cette collectivité est moins concernée que la Guadeloupe et la Guyane par l'immigration clandestine. Ces deux départements concentrent ainsi 93 % des étrangers illégaux connus, la **Guyane abritant à elle seule 80 % des étrangers introduits illégalement dans les départements et régions d'outre-mer.**

En Guadeloupe, l'entrée des immigrants sur le territoire national se fait en grande partie par la commune de Saint-Martin, du fait de politiques de visas divergentes entre la partie française et la partie néerlandaise de l'île et de l'absence de contrôle à la frontière avec Sint-Marteen. Ces immigrants sont principalement originaires d'Haïti et de Saint-Domingue.

En Guyane, près de la moitié des immigrants clandestins sont originaires du Brésil. Les Surinamiens forment, quant à eux, plus du tiers des étrangers en situation irrégulière. Leur nombre a connu un accroissement de près de 20 % par rapport à 2003, à l'instar de la situation prévalant pour les immigrants originaires du Guyana.



### Indicateurs de l'activité de la police aux frontières (1998-2004)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution 2003/2004
<b>Martinique</b>	Étrangers en situation irrégulière	180	173	205	243	349	358	<b>516</b>	<b>+44,13%</b>
	Reconduites – expulsions	163	201	190	217	290	330	<b>466</b>	<b>+41,22%</b>
<b>Guadeloupe</b>	Étrangers en situation irrégulière	709	591	764	579	776	977	<b>1.077</b>	<b>+10,24%</b>
	Reconduites – expulsions	673	620	766	678	686	1.053	<b>1.083</b>	<b>+2,85%</b>
<b>Guyane</b>	Étrangers en situation irrégulière	3.897	4.301	5.144	3.659	4.575	5.716	<b>6.570*</b>	<b>+14,94%</b>
	Reconduites – expulsions	3.897	4.193	4.711	2.978	4.244	4.852	<b>5.318*</b>	<b>+9,60%</b>
<b>La Réunion</b>	Étrangers en situation irrégulière	87	59	26	41	41	44	<b>61</b>	<b>+38,63%</b>
	Reconduites – expulsions	62	49	31	21	22	22	<b>50</b>	<b>+127,27%</b>

\* : Estimations – Source : DCPAF

De fait, en 2004, **49,79 % des éloignements** d'étrangers en situation irrégulière (reconduites à la frontière et expulsions) **l'ont été au départ des départements d'outre-mer et de la collectivité de Mayotte.**

L'importance de l'immigration clandestine dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à Mayotte y met de plus en plus en cause les équilibres politiques, sociaux et financiers des collectivités ultramarines. Outre qu'elle provoque un **alourdissement des dépenses publiques en matière sanitaire et sociale ainsi qu'en matière d'éducation**, l'immigration est en effet parfois la source de vives **tensions avec les populations locales.**

Les élus ultramarins appellent d'ailleurs eux-mêmes de leurs vœux, depuis plusieurs années, un renouvellement des moyens pour limiter l'immigration clandestine dans les collectivités qu'ils représentent. Le **congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe** s'est ainsi réuni, le 15 avril 2005, pour demander au Gouvernement :

- de « *prendre toutes les dispositions nécessaires à la sécurisation des côtes en vue d'endiguer les afflux massifs d'immigrés clandestins en Guadeloupe, et d'augmenter de manière conséquente les moyens octroyés aux différents services de l'Etat et notamment la construction d'un nouveau centre de rétention administrative, d'un centre d'accueil des demandeurs d'asile, la création de nouveaux postes d'enquêteurs, et l'ouverture d'un bureau permanent de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides en Guadeloupe* » ;

- d'étendre « *à l'ensemble du territoire de la Guadeloupe, les mesures dérogatoires qui sont actuellement applicables aux seuls territoires de Saint-*

*Martin et en Guyane, en particulier le caractère non suspensif des recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière »<sup>1</sup>.*

La situation difficile rencontrée par les départements et régions d'outre-mer a d'ores et déjà conduit, en 2004 et 2005, à un renforcement des moyens à la fois opérationnels et juridiques de lutte contre les clandestins.

*- Les mesures prises pour mieux lutter contre ce phénomène*

**Le nombre des reconduites à la frontière a connu une augmentation similaire à celui des immigrants clandestins.** En Guadeloupe, le nombre de reconduites a été supérieur, en 2004, au nombre de clandestins constaté. Des efforts supplémentaires doivent néanmoins être fournis par les services de l'Etat pour tenter d'enrayer ce phénomène qui prend désormais une ampleur inégalée.

Ainsi, l'**augmentation des effectifs de la police de l'air et des frontières** est notable sur l'ensemble des départements d'outre-mer. La présence de la police de l'air et des frontières en Guyane a été renforcée : 24 nouveaux fonctionnaires ont été affectés à Saint-Georges de l'Oyapock en 2004 et 2005. Sur cinq ans, 60 fonctionnaires supplémentaires seront ainsi affectés à cette collectivité.

De nouveaux moyens techniques ont été mis en œuvre. En Guadeloupe, des opérations conjointes ont été effectuées : la police, la gendarmerie, les services des douanes et la marine nationale ont participé à deux opérations programmées début et fin mai 2005, sur terre et au large des côtes guadeloupéennes. En Guyane, les opérations « Anaconda » ont permis d'intensifier la lutte contre l'orpaillage clandestin tout en conduisant à l'interpellation de 1.600 étrangers en situation irrégulière en 2004.

L'article 12 de la loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs en mer a autorisé, dans les départements et collectivités d'outre-mer, le **procureur de la République à ordonner la destruction immédiate des embarcations ayant servi à transporter des clandestins.** Cette mesure devrait ainsi permettre d'éviter le renouvellement des infractions à la législation sur les étrangers par l'utilisation de ces moyens d'acheminement.

*- Les mesures annoncées ou envisagées par le Gouvernement*

Pour faire face à la recrudescence de l'immigration clandestine, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, a fixé aux **préfets de la Guadeloupe et de la Guyane des objectifs chiffrés en matière de reconduite à la frontière.**

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article L. 514-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, par dérogation au droit commun, les recours contre les mesures de reconduite à la frontière n'y ont pas un caractère suspensif. Toutefois, le recours peut être assorti d'une demande de suspension d'exécution de la mesure.

Ainsi, en Guadeloupe -particulièrement touchée par le phénomène via Saint-Martin- le nombre de reconduites effectives est fixé à 2.000 pour 2006, soit une hausse de 66 % par rapport aux chiffres de 2004. Le ministre a également annoncé l'extension de la capacité du centre de rétention du Morne, qui passerait de 20 à 50 places, ainsi que la création d'une « cellule de coordination opérationnelle » destinée à mettre en commun les moyens des différentes administrations pour améliorer les conditions de lutte contre l'immigration clandestine. En Guyane, il a fixé à 7.500 le nombre de reconduites à la frontière effectives, un objectif dépassant de 36 % le chiffre obtenu en 2004. Il a également annoncé un renforcement de la capacité du centre de rétention de Rochambeau et a appelé au renforcement des relations avec les forces armées pour la surveillance et le contrôle de l'immigration dans les zones de forêt.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a quant à lui proposé, lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, plusieurs mesures juridiques, techniques et opérationnelles en vue de mieux lutter contre l'immigration clandestine.

Une première consiste en un renforcement des groupements d'intervention régionaux (GIR) dans les départements d'outre-mer en **dotant les GIR de Guadeloupe et de Martinique, à titre expérimental, d'une unité opérationnelle de coordination (UOC) permanente.**

Une seconde est relative à **l'extension à d'autres collectivités des dispositifs dérogatoires en matière de contrôle d'identité actuellement applicables en Guyane.** L'article 78-2 du code de procédure pénale permet en effet d'exercer de tels contrôles, dans des conditions particulières et des zones déterminées, en vue de faciliter l'appréhension des immigrants clandestins. Ce dispositif pourrait notamment être étendu à la Guadeloupe et à la Martinique.

Pour faciliter l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, il est envisagé d'étendre à la Guadeloupe et à la Martinique les dispositions de l'article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, actuellement applicables en Guyane et à Saint-Martin. Cette mesure permettrait **l'exécution immédiate des arrêtés de reconduite à la frontière** dans ces deux collectivités.

Afin d'accélérer le traitement du **contentieux des décisions de refus des demandes d'asile** devant la commission des recours des réfugiés, le ministre également a proposé **l'organisation « d'audiences foraines »** dans les départements d'outre-mer, en y étendant les dispositions déjà applicables en Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna et à Mayotte.

Pour lutter contre les filières d'immigration clandestine, a été décidée la possibilité d'autoriser le procureur de la République, dans les départements et les collectivités d'outre-mer, à ordonner la **saisie immédiate ou la destruction des véhicules terrestres, des embarcations fluviales et des aéronefs non immatriculés ayant servi à commettre des infractions** à la

législation sur les étrangers. Cette mesure viendrait ainsi utilement compléter les dispositions récentes de la loi du 22 avril 2005 précitée.

Afin de renforcer la lutte contre le séjour irrégulier, le ministre a suggéré la **mise en place, à titre expérimental, dans le département de La Réunion, d'un fichier d'entrée et de sortie des ressortissants étrangers**, hors Union Européenne, alimenté par la lecture optique des visas de court séjour apposés sur les passeports des intéressés.

Enfin, dans le but d'accroître l'efficacité des opérations de lutte contre l'immigration clandestine, il a évoqué un renforcement de la mobilisation des moyens militaires, tant en matière de logistique (notamment par le transport d'étrangers en instance d'éloignement) que pour la surveillance des côtes.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, une antenne permanente de l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) sera en outre créée en Guadeloupe afin d'accélérer le traitement des demandes d'asile politique, en forte augmentation depuis les dernières années.

Lors de son audition par votre commission des Lois, le 16 novembre 2006, **le ministre de l'outre-mer a annoncé que le Gouvernement soumettrait à l'examen du Parlement des dispositifs législatifs nouveaux dans le courant du premier trimestre 2006.**

*- Les initiatives parlementaires*

Pour tenter de répondre à la recrudescence de l'immigration clandestine dans les départements d'outre-mer mais aussi à Mayotte, **plusieurs initiatives sont également intervenues au Parlement.**

Ainsi, notre collègue Georges Othily a présenté une proposition de loi tendant à instituer des règles dérogatoires au droit commun de la nationalité et de l'entrée et du séjour des étrangers en Guyane, sur le fondement des dispositions de l'article 73 de la Constitution<sup>1</sup>. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a, quant à elle, décidé de créer une **mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte**, le 11 octobre 2005.

Surtout, le Sénat a décidé de constituer, à la suite d'une résolution adoptée le 27 octobre 2005, une **commission d'enquête sur l'immigration clandestine**, tant en France métropolitaine qu'en outre-mer.

Cette commission, dont les membres sont désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, peut procéder à des contrôles sur pièces et sur place. Elle peut par ailleurs obtenir tous renseignements de nature à faciliter sa mission et se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et

---

<sup>1</sup> Proposition n° 56 (2005-2006) de M. Georges Othily tendant à modifier les conditions d'attribution de la nationalité française et à lutter contre les abus liés à l'immigration clandestine dans le département de la Guyane, déposée le 26 octobre 2005.

concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Toute personne dont elle juge l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission et sous peine de sanctions pénales<sup>1</sup>.

**Cette structure**, présidée par notre collègue Georges Othily, sénateur de la Guyane, et dont notre collègue François-Noël Buffet a été désigné rapporteur, **sera à même d'étudier, en particulier, le phénomène de l'immigration clandestine dans les collectivités ultramarines et de proposer, le cas échéant, des réformes législatives permettant de l'endiguer.** Le rapport de la commission d'enquête devra être déposé au plus tard le 6 avril 2006.

### C. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AUX MOYENS DE LA JUSTICE

#### 1. Une nette amélioration de la situation carcérale depuis 2004

Votre commission constate avec satisfaction un **début d'inversion de tendance** sur le problème de la surpopulation carcérale. Les statistiques fournies par le ministère de l'outre-mer mettent en effet en exergue **une baisse de la surpopulation carcérale dans les établissements pénitentiaires situés dans les départements d'outre-mer.**

#### Population carcérale dans les départements d'outre-mer (au 1<sup>er</sup> juillet 2005)

Département	Type d'établissement	Nom de l'établissement	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Rappel taux 2004
Guadeloupe	Centre pénitentiaire	Baie Mahault	504	554	109,9 %	116,1 %
	Maison d'arrêt	Basse-Terre	130	219	168,5 %	175,6 %
Martinique	Centre pénitentiaire	Ducos	490	692	141,2 %	143,1 %
Réunion	Centre pénitentiaire	Le Port	664	703	105,5 %	134,4 %
	Maison d'arrêt	Saint-Denis	121	210	170,7 %	207,4 %
	Maison d'arrêt	Saint-Pierre	94	192	158,7 %	205,3 %
Guyane	Centre pénitentiaire	Remire-Montjoly	469	623	132,8 %	145,6 %
Ensemble			2.501	3.193	127,6 %	143,2 %

Source : ministère de l'outre-mer

Cette amélioration d'une situation qui reste néanmoins critique peut être attribuée, d'une part, à une **légère diminution du nombre de détenus**, passés de 3.357 au 1<sup>er</sup> août 2004 à 3.193 au 1<sup>er</sup> juillet 2005 (soit - 5 %) et, d'autre part, à la **mise à disposition de nouvelles places opérationnelles de**

<sup>1</sup> Voir l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

**détention**, dont le nombre atteint 2.501, contre 2.357 l'an passé. Tel est le cas, en particulier du centre pénitentiaire du Port, à La Réunion dont les capacités ont été portées de 550 à 664 places (soit une augmentation de 21 %).

Comme l'année dernière, les maisons d'arrêt de Saint-Denis de La Réunion (taux d'occupation de 170,7 % en nette amélioration par rapport au taux de 207,4 % constaté en 2004) et de Basse-Terre en Guadeloupe (taux de 168,5 %) sont les premières concernées par la surpopulation carcérale, la vétusté de leurs installations rendant également les conditions de vie des détenus et de travail des personnels particulièrement difficiles. Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le personnel pénitentiaire en fonction dans les départements d'outre-mer s'élevait à 1.140 personnes.

La situation globale des prisons dans les départements d'outre-mer a conduit le ministère de la justice à **prévoir, dans les quatre départements, des extensions des établissements existants ou la construction de structures nouvelles.**

A ce stade, le projet le plus avancé est celui de l'extension des capacités du **centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, en Guyane**. Un bâtiment construit à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement actuel pourrait être opérationnel dans le courant du troisième trimestre 2006, offrant ainsi 78 places supplémentaires.

Après bien des vicissitudes, le marché portant sur la réalisation -pourtant annoncée comme prioritaire depuis plusieurs années- d'un nouveau **centre pénitentiaire** de 570 places sur le site de Domenjod, à **Saint-Denis de La Réunion**, a été notifié en mai 2005. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le début des travaux devrait intervenir dans le courant du premier semestre 2006 et permettre une mise en service de l'établissement au cours du deuxième semestre 2008.

Les autres opérations immobilières d'envergure sont seulement à l'état de projet, selon un échéancier qui reste peu précis. Il en va ainsi, en particulier, de la construction d'un nouvel établissement destiné à remplacer la maison d'arrêt de Basse-Terre : le site initialement projeté ayant été abandonné, de nouvelles études de faisabilité doivent être menées. Une décision arrêtant définitivement le site de la construction devrait être prise début 2006.

Par ailleurs, de nouveaux **postes de personnels de la protection judiciaire de la jeunesse** ont été créés en Guyane, en Martinique et à La Réunion, en septembre et novembre 2005, au titre d'éducateurs ou de formateurs. Cet effort devrait se poursuivre en 2006 avec, en particulier, la création du centre éducatif fermé de Port-Louis.

## 2. Une situation des juridictions stabilisée

En 2003 et 2004, **l'activité globale des juridictions judiciaires est restée relativement stable** par rapport à 2002. Les évolutions sont cependant très différentes d'une juridiction à l'autre.

En revanche, on peut constater, de manière assez générale, une certaine **dégradation dans les délais de traitement des affaires civiles**. Cette situation est particulièrement marquée à la cour d'appel et au tribunal de grande instance de Fort-de-France, le délai de traitement d'un appel ou d'une affaire en première instance s'élevant respectivement à 17,3 mois (+2,3 mois par rapport à 2001) et 12,9 mois (+1,6 mois). La situation des délais au tribunal de grande instance de Basse-Terre reste mauvaise, le délai de traitement moyen étant de 15,8 mois. Rappelons que le délai moyen pour tous les tribunaux de grande instance s'élève à 9,1 mois pour l'ensemble du territoire national.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2005, les effectifs budgétaires des magistrats de l'ordre judiciaire étaient en augmentation par rapport à 2004. **17 emplois nouveaux** sont ainsi prévus : 4 dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre, 5 dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France et 8 dans le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion. Toutefois, 9 postes de magistrats restent vacants.

Au total, les **effectifs budgétaires** de magistrats judiciaires par habitant dans les départements d'outre-mer restent **largement supérieurs à la moyenne nationale**. Ils s'élevaient ainsi à 14,1 magistrats pour 100.000 habitants dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France, à 13,7 dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre et à 10,3 dans le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion. Par comparaison, l'effectif moyen est de 8,4 magistrats en métropole.

Les crédits d'intervention sont en augmentation, permettant de mieux assurer les dépenses relatives à l'aide juridictionnelle, à l'accès au droit ainsi qu'à l'aide aux victimes. Cette croissance devrait se poursuivre en 2006, une dotation prévisionnelle en augmentation de 9,36 % étant prévue. Cette dotation fera l'objet d'une répartition par les chefs de cours qui seront ordonnateurs secondaires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

La **situation immobilière des juridictions de l'ordre judiciaire reste difficile**. Les bâtiments des différentes juridictions restent forts délabrés et souvent peu adaptés, notamment en raison de la hausse continue de l'activité judiciaire et des effectifs depuis plusieurs dizaines d'années. Sur ce point, une amélioration devrait résulter de la construction prochaine de nouveaux bâtiments. A Pointe-à-Pitre, un nouveau bâtiment abritant le tribunal de grande instance devrait être construit, la négociation du contrat de maîtrise d'œuvre étant en cours et les études devant débiter prochainement. A Fort-de-France, la cour d'appel devrait être abritée dans un nouveau bâtiment pour lequel un concours de maîtrise d'œuvre sera lancé en 2006. A Cayenne, est

envisagée la construction d'un nouveau bâtiment destiné à accueillir le tribunal de grande instance sur le site de l'ancienne maison d'arrêt.

En 2004, la situation des quatre **juridictions administratives** des départements et régions d'outre-mer est restée relativement stable par rapport à 2003. Le nombre des affaires enregistrées s'élève à 4.705, leur nombre restant plus élevé que le nombre des affaires traitées. En revanche, il convient de saluer **l'effort réel de productivité accompli en matière de traitement des affaires**, leur nombre atteignant 4.422, en progression de 35,93 % par rapport en 2003. Malgré ces bons résultats, le stock d'affaires à traiter au 31 décembre 2004 restait élevé, avec 6.357 affaires en souffrance, en progression de 4,26 % sur la période.

#### ***D. VERS UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE ET DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER***

##### **1. Une intensification marquée de la coopération régionale**

###### *a) Les actions de coopération régionale des collectivités territoriales*

L'essor économique, culturel et social des départements et régions d'outre-mer requiert la mise en place de liens forts avec les Etats ou collectivités publiques voisins. La coopération régionale constitue donc un instrument essentiel pour atteindre cet objectif. Sur le plan financier, l'action régionale des collectivités ultramarines est notamment soutenue par les **fonds de coopération régionale (FCR) créés dans chaque département d'outre-mer** sur le fondement de l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales.

Sont éligibles au financement de ces fonds les projets ayant vocation à favoriser l'intégration des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, quel que soit le secteur d'activité concerné. L'effet multiplicateur étant recherché, les fonds de coopération régionale sont en principe destinés à n'intervenir qu'en cofinancement. Par ailleurs, chaque projet doit présenter une véritable dimension régionale et doit donc associer un ou plusieurs États étrangers et un ou plusieurs départements d'outre-mer.

Entre 2001 et 2003, la consommation effective des crédits a été inférieure aux dotations allouées en raison de retards importants liés à l'installation des comités de gestion et à l'existence d'une faible programmation. En outre, la délivrance tardive des documents nécessaires au paiement de la subvention a conduit à un retard dans la consommation des crédits. Par ailleurs, les reports de crédits ayant été gelés, les engagements de l'Etat n'ont pas tous été soldés ; les nouvelles programmations ont alors été privilégiées.

Afin de remédier à ces dysfonctionnements, une nouvelle procédure de gestion et de suivi des fonds de coopération régionale a été proposée en



2004 aux préfetures. Cette procédure, inspirée de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, a permis de mieux définir les stratégies d'utilisation des fonds tout en diversifiant leurs domaines d'intervention et en ajustant de manière plus précise les enveloppes déléguées à chaque département. Certains départements ont utilisé les fonds, de manière prioritaire, pour la coopération dans le domaine économique ou celui de la lutte contre le trafic de stupéfiants et l'immigration illégale.

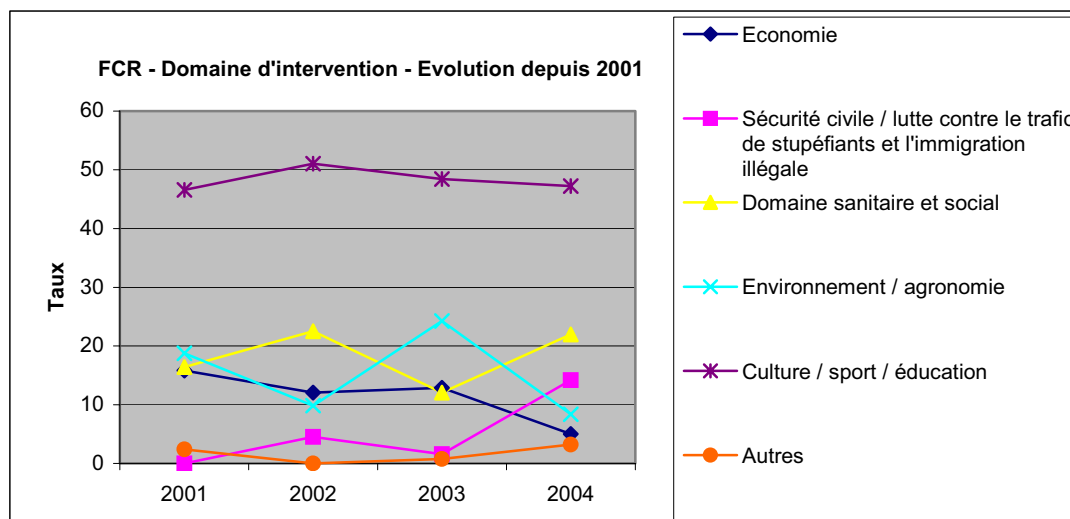
Cette nouvelle méthode de gestion a porté ses fruits et permis d'assurer une **consommation de plus de 94 % des crédits délégués en 2004**, malgré une réserve budgétaire de 1,26 million d'euros.

Pour cette même année, la consommation s'est répartie comme suit dans les quatre départements d'outre-mer :

	Enveloppe déléguée (€)	Enveloppe consommée (€)	Taux de consommation
<b>Guadeloupe</b>	307.841,60	306.437,00	99,54 %
<b>Guyane</b>	545.243,21	473.479,40	86,84 %
<b>Martinique</b>	670.777,90	670.777,90	100,00 %
<b>La Réunion</b>	386.539,84	384.877,00	99,57 %
<b>TOTAL</b>	<b>1.910.402,55</b>	<b>1.835.571,30</b>	<b>96,08 %</b>

Source : ministère de l'outre-mer

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les crédits des fonds de coopération régionale ont fait l'objet d'une expérimentation dans le cadre de la LOLF. **L'objectif de consommation a été fixé par le ministère de l'outre-mer à 97 % des crédits délégués.**



**Les actions financées par les fonds concernent prioritairement la coopération en matière culturelle et d'éducation, qui concentre près de 50 % des crédits.** Toutefois, une tendance à la diversification semble s'amorcer. En particulier, l'année 2004 a été marquée par une **intensification de la coopération régionale en matière de sécurité civile et de lutte contre**

**le trafic de drogue et l'immigration clandestine.** Les objectifs de chaque département d'outre-mer sont néanmoins propres et différents les uns des autres.

Pour 2005, les budgets opérationnels de programme (BOP) ont retenu comme priorités locales des domaines différents selon les collectivités concernées. Ainsi, en Guadeloupe, 50 % de l'enveloppe allouée concerne des actions en matière de développement économique, tandis qu'en Martinique, les deux tiers de l'enveloppe sont consacrés, à égalité, à des projets en matière culturelle et d'éducation ainsi qu'en matière sanitaire et sociale. Les projets financés à La Réunion sont beaucoup plus diversifiés. En Guyane, les deux tiers de l'enveloppe 2005 sont alloués aux financements d'engagements antérieurs non honorés, ceux-ci concernant, pour l'essentiel, la coopération culturelle avec les Etats voisins.

**Pour 2006, les crédits s'élèvent à 4,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,76 millions d'euros en crédits de paiement.** Cette augmentation se justifie par la nécessité de payer les arriérés qui n'avaient pas été régularisés par le fonds de coopération Caraïbe avant sa transformation en fonds de coopération régionale. Votre commission estime néanmoins que des **efforts supplémentaires substantiels devraient être fournis à l'avenir afin de renforcer la dynamique de l'action internationale des collectivités territoriales, seule à même de leur permettre de surmonter les handicaps structurels qui sont les leurs.**

*b) Des actions renforcées de coopération régionale en matière d'immigration clandestine*

**Face au défi que représente l'immigration clandestine, la coopération régionale constitue une arme maîtresse.** Depuis le milieu des années 1990, l'Etat a entrepris d'intensifier les accords de coopération avec les Etats au voisinage des départements et régions d'outre-mer. Cette politique concerne essentiellement les départements français d'Amérique.

• Cette politique volontariste intéresse au premier chef le département et la région de **Guyane**.

L'**accord de réadmission franco-brésilien** du 28 mai 1996, entré en vigueur le 24 août 2001, a permis d'instituer une coopération réelle entre les services de police français et brésiliens qui, à terme, devrait améliorer les conditions de reconduite à la frontière, notamment grâce à l'installation du commissariat commun franco-brésilien de Saint-Georges de l'Oyapock et la construction prochaine d'un pont sur ce fleuve.

Dans le cadre de l'application de la convention, l'autorité consulaire brésilienne se rend, en principe, deux fois par semaine au centre de rétention administrative aux fins d'auditionner les présumés ressortissants brésiliens et de leur délivrer éventuellement des laissez-passer. L'obtention de ce document permet ainsi une reconduite directe à Bélem et non plus au poste frontière de Saint-Georges, comme précédemment. Selon les informations recueillies par

vos rapporteurs pour avis, 100% des laissez-passer sollicités ont été accordés en 2004.

L'**accord de réadmission avec le Surinam**, en négociation depuis plusieurs années, a enfin été **signé le 30 novembre 2004**. Outre faciliter la réadmission des ressortissants surinamiens, cet accord a pour principal objet de permettre aux ressortissants du Guyana d'être reconduits à la frontière de leur pays par les autorités surinamiennes, la France ne disposant pas de frontière terrestre avec cet Etat.

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs pour avis, la réadmission des Surinamiens s'effectue sans difficultés notables et le principe de l'installation d'une antenne consulaire du Surinam à Saint-Laurent-du-Maroni est désormais acquis. Toutefois, les autorités surinamiennes ont demandé qu'une réflexion soit également engagée sur la facilité de circulation de leurs ressortissants en Guyane, notamment dans la région du Maroni.

Des **négociations avec le Guyana** ont repris afin de signer très rapidement un protocole d'accord de réadmission. L'aboutissement rapide de ces négociations s'avère d'autant plus nécessaire que le Guyana refuse, depuis 2000, la réadmission de ses ressortissants démunis de passeport. Cette situation conduit à maintenir sur le territoire ses ressortissants en situation irrégulière dont certains entretiennent une délinquance violente, les données de la police, de la gendarmerie et du parquet semblant établir une corrélation dans le temps entre la position prise par le Guyana et la montée d'une délinquance violente à Cayenne. Le succès de ces négociations serait lié, pour l'essentiel, à la décision d'ouvrir un consulat à Cayenne.

● L'intensification de l'immigration clandestine en **Martinique et surtout en Guadeloupe** -compte tenu du rattachement à ce département d'outre-mer de la commune de Saint-Martin- a également conduit le Gouvernement à s'efforcer de conclure des accords de coopération policière et, le cas échéant, de réadmission avec les Etats voisins.

Un **accord de réadmission a été signé avec Sainte-Lucie** le 23 avril 2005, ainsi qu'un accord facilitant la circulation des Saint-Luciens dans les départements français d'Amérique. Ces conventions sont intervenues après cinq années d'application d'un régime expérimental de circulation qui a fait ses preuves. Ainsi, ces accords prévoient, à titre pérenne, une exemption de l'obligation de visa pour des séjours d'une durée inférieure ou égale à 15 jours, dans la limite de 120 jours cumulés sur une période de 12 mois, sans limitation du nombre de séjours.

L'Etat a, par ailleurs, entamé des **négociations** avec deux autres Etats de l'arc antillais au cours de l'année 2005 :

- d'une part, avec **La Dominique**, en février 2005. Celle-ci constitue en effet un tremplin pour l'immigration irrégulière vers les départements français d'Amérique. Les discussions portent actuellement sur l'instauration d'une coopération policière, l'institution d'un visa à l'entrée sur le territoire de La Dominique pour les ressortissants haïtiens et dominicains ainsi que la mise

en place d'un mécanisme de réadmission -sans accord de circulation- afin de faciliter la reconduite à la frontière des personnes en situation irrégulière ayant transité par ce pays ;

- d'autre part, avec **La Barbade**, en avril 2005. Les négociations portent sur la signature d'un accord de réadmission. Les risques d'immigration en provenance de la Barbade sont cependant limités.

## **2. Dans l'attente d'un renforcement de l'action de l'Union européenne au profit des départements et régions d'outre-mer**

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

De fait, les départements d'outre-mer sont éligibles aux financements communautaires qui constituent l'un des éléments importants de lutte contre leurs handicaps structurels multiples.

### *a) Une consommation des crédits communautaires en nette amélioration*

Pour la période 2000-2006, les institutions européennes ont dégagé en faveur des départements et régions d'outre-mer -régions ultrapériphériques de l'Union européenne- plus de 3,368 milliards d'euros d'aides au titre des fonds structurels<sup>1</sup>.

Dans son avis précédent, votre commission s'était félicitée de l'amélioration réelle des taux de programmation et de consommation des crédits émanant des fonds structurels communautaires. Cette amélioration s'est nettement poursuivie en 2005. Ainsi, selon les documents transmis à votre rapporteur pour avis, au 25 juillet 2005, pour les quatre départements d'outre-mer, le **taux de programmation atteignait 73,3 % et le taux de consommation s'élevait à 35,6 % des dotations.**

Ces résultats permettent d'envisager que l'ensemble des crédits communautaires sera effectivement utilisé pour conforter l'essor économique des départements d'outre-mer. Toutefois, ils ne font pas disparaître tout **risque de « dégageant d'office »** de la part de la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> Fonds européen de développement régional (FEDER), fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), fonds social européen (FSE) et instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

**Répartition des fonds structurels 2000-2006 (en millions d'euros)**  
(situation au 25 juillet 2005)

	FEDER	%	FEOGA O	%	FSE	%	IFOP	%	Total	%
<b>Guadeloupe</b>										
Dotation	522 254		140 175		166 855		5 169		834 455	
Programmation	392 963	75,2%	90 113	64,3%	128 932	77,3%	2 767	53,5%	614 777	73,7%
Consommation	195 726	37,5%	52 054	37,1%	73 256	43,9%	1 475	28,5%	322 153	38,6%
<b>Guyane</b>										
Dotation	238 160		66 089		79 889		5 422		389 562	
Programmation	205 430	86,3%	51 586	78,1%	46 384	58,1%	5 379	99,2%	308 781	79,3%
Consommation	93 155	39,1%	33 320	50,4%	27 749	34,7%	3	0,1%	154 228	39,6%
<b>Martinique</b>										
Dotation	473 783		101 792		121 019		7 796		703 791	
Programmation	341 869	72,2%	84 209	82,7%	86 973	71,9%	6 993	97,2%	520 045	73,9%
Consommation	134 158	28,3%	43 681	42,9%	44 128	36,5%	1 081	15%	223 050	31,7%
<b>Réunion</b>										
Dotation	823 386		290 611		459 735		14 369		1 588 103	
Programmation	514 779	62,5%	199 306	68,6%	412 005	89,6%	8 513	59,2%	1 134 605	71,4%
Consommation	247 001	30,0%	111 820	38,5%	190 040	41,3%	5 175	36 %	554 037	34,9%
<b>Total DOM</b>										
<b>Dotation</b>									<b>3 515 911</b>	
<b>Programmation</b>									<b>2 578 208</b>	<b>73,3%</b>
<b>Consommation</b>									<b>1 253 468</b>	<b>35,6%</b>

Source : ministère de l'outre-mer

Rappelons en effet que cette règle, instituée par le règlement (CE) n° 1260/1999 portant dispositions générales des fonds structurels, prévoit, dans un souci de bonne gestion financière, que « *la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement (...) est dégagée d'office par la Commission ; la participation des Fonds en est réduite d'autant* ».

Elle s'applique aux engagements pour chaque fonds. Pour les documents uniques de programmation (DOCUP) et programmes d'initiative communautaire, les engagements sont effectués par tranches annuelles. La première tranche est engagée dès l'approbation du programme par la Commission ; les tranches suivantes sont engagées annuellement par la Commission au plus tard le 30 avril.

Cette règle rend donc impossible toute programmation des crédits non consommés une année sur une autre tranche annuelle par un rééchelonnement de la maquette financière. Elle implique en conséquence un rythme de programmation soutenu dans les collectivités concernées ainsi qu'une réalisation rapide des projets financés par les fonds. Cela signifie que les préfets de région doivent, en tant qu'autorité de gestion et de paiement des

DOCUP, produire rapidement les certifications de dépenses encourues par les porteurs de projets en comptabilisant les factures acquittées par les maîtres d'ouvrage.

Une meilleure gestion des crédits a, depuis 2002, permis de limiter les dégagements d'office. De fait, au 31 décembre 2003, aucun dégagement d'office n'avait été prononcé. Au 31 décembre 2004, un dégagement d'office limité -772.000 euros- a été pratiqué dans le cadre de l'IFOP en Guadeloupe.

Toutefois, il résulte des réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur pour avis au ministère de l'outre-mer que **les années 2005 et 2006 s'annoncent délicates pour la Guadeloupe, la Martinique et, à un moindre degré, La Réunion**. En effet, aux difficultés traditionnelles liées aux retards de certification vont s'ajouter les effets cumulés des gels de crédits de l'année en cours et des années antérieures, tant pour les autorisations de programme (en Martinique et à La Réunion) que pour les crédits de paiement (pour l'ensemble des départements et régions d'outre-mer).

Votre commission insiste sur le fait qu'une **vigilance accrue doit être exercée pour assurer une consommation optimale des crédits communautaires**. Outre la perte de ressources que ces éléments peuvent constituer pour l'essor économique des départements d'outre-mer, une faiblesse marquée de la consommation des crédits communautaires serait un mauvais message à faire passer aux institutions communautaires à l'heure où se négocie le nouveau cadre de l'action structurelle de l'Union européenne en faveur des régions les plus défavorisées et, en particulier, des régions ultrapériphériques.

*b) Un nouveau cadre d'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques encore en discussion*

Le **traité établissant une Constitution pour l'Europe**, signé par les chefs d'Etat et de Gouvernements réunis à Rome le 29 octobre 2004, maintient le régime actuellement applicable aux régions ultrapériphériques tout en consacrant deux avancées :

- d'une part, la possibilité pour les territoires français, danois ou néerlandais constituant des pays et territoires d'outre-mer ou des régions ultrapériphériques de l'Union européenne de passer de l'un à l'autre de ces deux statuts à la suite d'une décision du Conseil, prise à l'unanimité à la demande de l'Etat membre concerné et après avis de la Commission européenne ;

- d'autre part, la possibilité que Mayotte devienne une région ultrapériphérique de l'Union, dès que le Gouvernement français aura signifié au Conseil européen et à la Commission européenne que l'évolution du statut interne de cette collectivité le permet.

Le résultat négatif des référendums intervenus en France, le 29 mai 2005, ainsi qu'aux Pays-Bas sur l'approbation du traité, a conduit **à reporter à**

**une date indéterminée l'entrée en vigueur de ces nouveaux dispositifs très favorables aux départements et collectivités d'outre-mer français.** Toutefois, il n'a pas remis en cause l'évolution engagée par les institutions communautaires en vue de renforcer les actions en faveur des régions ultrapériphériques.

- (1) La reconduction prochaine des dispositifs communautaires relatifs aux organisations communes de marché et aux programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité pour les départements d'outre-mer

La reconduction envisagée des dispositifs communautaires relatifs aux organisations communes de marché (OCM) ainsi qu'au programme POSEI (programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité pour les départements d'outre-mer) doit permettre de confirmer la prise en compte des spécificités des départements d'outre-mer.

Ainsi, la Commission européenne a présenté le 22 juin 2005 un **projet de nouveau règlement fixant les règles de fonctionnement de l'OCM sucre pour la période 2007-2015**. Ce nouvel instrument a pour objet de mettre en conformité les règles de gestion des marchés sucriers de l'Union européenne avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont l'organe de règlement des différends a confirmé en appel, le 28 avril 2005, la condamnation de l'Union européenne face au Brésil, à l'Australie et à la Thaïlande en ce qui concerne le montant des subventions à l'exportation et le sucre hors quota.

Si le texte proposé prévoit en particulier une baisse de 39 % du prix du sucre, il exclut les DOM du dispositif de restructuration de la filière canne à sucre et permet à la France de ne pas y appliquer le découplage des aides. L'enveloppe de compensation de baisse des prix s'élèverait à 44 millions d'euros à laquelle s'ajouterait un montant forfaitaire de 15,2 millions d'euros pour remplacer l'aide à l'écoulement. Ces montants devraient venir abonder l'enveloppe de la France dans le cadre du futur POSEI qui devrait être applicable début 2006.

La Commission européenne a en effet **engagé en 2004 la rédaction d'un nouveau règlement POSEIDOM en remplacement des règlements actuels**. Le projet de règlement prévoit une enveloppe annuelle pour la France de 84,7 millions d'euros dont 20,7 millions d'euros pour le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) et 64 millions d'euros pour le développement des filières locales.

Lors de son audition par votre commission des Lois, le 16 novembre 2005, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a indiqué que, dans le cadre du renouvellement de l'OCM sucre, la position du Gouvernement était de tenter d'atténuer l'impact qui devrait résulter de la réforme en recherchant les moyens de compenser les pertes de revenus induites par la nouvelle réglementation à partir de 2009. Il a néanmoins jugé que l'issue de ce dossier serait sans doute plus favorable que celle de l'OCM relative à la banane.

La réorganisation de l'**OCM banane** est en effet également en cours, à la suite du contentieux opposant l'Union européenne à d'autres Etats producteurs dans le cadre de l'OMC. En application des décisions rendues par l'organe de règlement des différends de l'Organisation, l'Union européenne a proposé, dans un premier temps, de fixer à 230 euros par tonne la taxe à l'importation sur les bananes. Ce taux ayant été rejeté, il a été abaissé à 187 euros par tonne. Lors de son audition, le ministre a précisé que ce nouveau tarif avait également été rejeté par les arbitres de l'OMC et que de nouvelles négociations étaient en cours. Il a néanmoins estimé qu'il existait **un risque de voir cette politique commune remise en cause au nom du principe de subsidiarité, conduisant ainsi à mettre fin à cette forme de solidarité avec les producteurs de bananes européens, ce qu'il convenait d'éviter.**

Votre commission souhaite qu'une organisation commune de marché puisse être maintenue dans ce secteur vital pour le développement économique des départements français d'Amérique.

(2) Le renforcement attendu de la politique structurelle en faveur des régions ultrapériphériques

Depuis 2003, une réflexion s'est engagée au sein des institutions communautaires afin d'assurer une **réforme des fonds structurels européens applicables pour la période 2006-2013**. Elle s'est traduite par une action normative de la Commission européenne en deux points.

*- La spécificité des régions ultrapériphériques reconnue dans le cadre de la réforme annoncée des fonds structurels*

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

- L'**objectif « Convergence »**, regroupant 78,54 % de l'enveloppe des crédits structurels pour les régions et pays en retard de développement - soit 264 milliards d'euros-, intégrerait les crédits réservés au fonds de cohésion. Il se substituerait ainsi à l'actuel « Objectif 1 ». Ne seraient éligibles à cet objectif que les régions dont le produit intérieur brut par habitant reste en deçà de la moyenne de 75 % du produit national brut par habitant de la moyenne de l'Union européenne élargie aux nouveaux Etats membres. Toutefois, à titre transitoire, un soutien dégressif serait institué jusqu'en 2013 au profit des régions dont le PIB par habitant se situerait au dessus du seuil de 75 % par le simple effet de l'adhésion d'Etats membres dont la plupart se situent au dessous de ce pourcentage. Selon les données actuelles, **le produit intérieur brut par habitant dans les départements et régions d'outre-mer**



**devrait permettre à la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion de bénéficier d'une partie de l'enveloppe de cet objectif.**

En outre, sous l'impulsion de la France, du Portugal et de l'Espagne, le projet présenté par la Commission européenne prévoit que **les régions ultrapériphériques bénéficieront**, en tout état de cause, **d'un financement spécifique pour leur intégration dans le marché intérieur et la prise en compte de leurs contraintes spécifiques et ce, qu'elles continuent ou non de relever de l'objectif « Convergence »**. Cette dotation particulière devrait représenter 0,41 % des 264 milliards d'euros consacrés à cet objectif, soit environ 1,1 milliard d'euros.

- **L'objectif « Coopération territoriale européenne »**, regroupant 3,94 % de l'enveloppe, tendrait au renforcement des instruments de coopération territoriale transfrontalière, transnationale et interrégionale. Il **intéresserait tout particulièrement les départements et régions d'outre-mer français**, soucieux de faciliter leur insertion dans leur environnement géographique grâce à une « *action de grand voisinage* », destinée à faciliter la coopération des régions ultrapériphériques avec les pays voisins.

**Les propositions de règlements communautaires définissant les règles nouvelles en matière de fonds structurels devraient être discutées par le Parlement européen au mois de mai 2006, dans le cadre de la procédure d'avis conforme**, en application de l'article 161 du traité CE.

Le Parlement européen a souligné que la mise en œuvre de la future politique de cohésion nécessitait un budget minimal crédible. Dans un rapport intérimaire du 2 juin 2005<sup>1</sup>, sa commission du développement régional considère ainsi comme acceptable l'enveloppe financière proposée dans la proposition de règlement, fixée à 0,41 % du revenu national brut communautaire, compte tenu de l'accroissement très considérable de la population éligible à l'objectif « convergence » à la suite de l'élargissement. De plus, elle estime essentiel de garantir un équilibre équitable entre les besoins de différents types de régions : celles des régions des nouveaux États membres qui sont éligibles à l'objectif « convergence », les régions les plus pauvres des anciens États membres, les régions à « effet statistique »<sup>2</sup> et les régions bénéficiant d'un soutien temporaire.

Le rapport parlementaire propose notamment que soient créés des mécanismes de compensation au bénéfice des régions et des États membres confrontés à des pertes financières importantes en raison de la répartition des crédits communautaires proposée par la Commission européenne. Il considère qu'il y a lieu de s'en tenir strictement aux propositions de la Commission concernant les régions bénéficiant d'un soutien temporaire et les régions à

---

<sup>1</sup> Rapport n° A6-0177/2005 de M. Konstantinos Hatzidakis sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

<sup>2</sup> C'est-à-dire exclues de l'objectif en raison de l'effet mécanique résultant de l'adhésion de plusieurs nouveaux États membres comprenant des régions défavorisées dont le PIB par habitant est inférieur.

handicap naturel ou géographique. Dans le cas de ces dernières, il estime que le **cofinancement supplémentaire envisagé, à savoir 5 %, devrait être doublé pour les régions qui souffrent des effets cumulés de plusieurs handicaps.**

Lors de son audition par votre commission des Lois, le 16 novembre 2005, le ministre de l'outre-mer a précisé que le **Gouvernement entendait que soient préservés les acquis d'un compromis consistant dans le maintien d'un fonds de compensation des surcoûts à hauteur de 1,1 milliard d'euros pour les régions ultrapériphériques, réparti selon une clé de 40 euros par habitant, la possibilité de fixer à 75 % le taux maximal de cofinancement du fonds applicable à ces régions, et la fixation des crédits des fonds européens pour la pêche et pour l'agriculture respectivement à 30 et 500 millions d'euros pour les quatre départements d'outre-mer.**

Il a indiqué que le Gouvernement soutiendrait le maintien des aides à la construction pour le secteur de la pêche ainsi que des taux dérogatoires pour les aides aux entreprises. Il a précisé que la France contestait que la reconnaissance des handicaps structurels des régions ultrapériphériques puisse être fondée sur le seul critère du produit intérieur brut par habitant et demandait un renforcement de 200 millions de l'enveloppe allouée à la Guyane ainsi que la prise en compte de la situation de la Martinique qui, si elle devait sortir de l'objectif 1 des fonds structurels pour des raisons statistiques, devrait alors bénéficier d'une compensation transitoire sur la période 2007-2013.

*- La création envisagée d'un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques*

La Commission européenne a également présenté, dans le cadre d'une communication, un projet de « **partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques** »<sup>1</sup>. Cette communication précise les actions spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques, déjà envisagées dans le troisième rapport sur la politique de cohésion économique et sociale, à savoir :

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

- la création d'un **programme spécifique de compensation des contraintes** des régions ultrapériphériques, adapté aux particularités des régions ultrapériphériques ;

- la réalisation d'un « **plan d'action pour le grand voisinage** », afin de réaliser une meilleure « *intégration des régions ultrapériphériques dans leur espace socio-économique et culturel en réduisant les barrières qui*

---

<sup>1</sup> COM (2004) 343 final du 26 mai 2004.

*limitent les possibilités d'échanges avec le milieu géographique de ces régions ».*

Ce plan mettrait en œuvre des actions de coopération transnationale et transfrontalière au bénéfice des régions ultrapériphériques qui permettrait, le cas échéant, de faire bénéficier des crédits communautaires certains projets mis en œuvre dans des pays voisins et de développer des programmes de coopération spécifiques. Par ailleurs, des actions de politique commerciale et douanière particulières seraient instituées, telles que, le cas échéant, la réduction, voire l'élimination, des droits du tarif douanier commun pour permettre l'approvisionnement des matières premières non agricoles, ainsi que des demandes de suspensions temporaires de droits dans des circonstances particulières et justifiées.

**La procédure d'examen de ces propositions par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne est en cours et n'a pas encore abouti.**

Dans une résolution adoptée le 28 septembre 2005 sur la base du rapport de sa commission du développement régional<sup>1</sup>, le Parlement européen a marqué son approbation des grandes lignes de la communication de la Commission relative au partenariat renforcé. Il a toutefois préconisé une prise en compte encore plus importante des spécificités des régions ultrapériphériques. Il a ainsi notamment demandé :

- la pleine concrétisation de l'exigence de traitement spécial pour les régions ultrapériphériques en ce qui concerne leur accès aux fonds structurels, notamment pour celles d'entre elles dont le PIB dépasse déjà 75% de la moyenne communautaire ;

- que les crédits affectés au programme spécifique soient augmentés et exclusivement consacrés aux régions ultrapériphériques ;

- que le plan d'action pour le grand voisinage repose sur un concept de proximité au sens large, de façon à permettre de soutenir des projets impliquant des entités au sein de pays qui accueillent de grandes communautés d'émigrants provenant des régions ultrapériphériques ;

- que la coordination tant attendue entre les interventions financées par le FEDER à destination des régions ultrapériphériques, et celles relevant du fonds européen de développement à destination des voisins pays ACP ou des PTOM, soit enfin effective ;

- que le Conseil veille à ce que l'adoption des perspectives financières 2007-2013 garantisse des moyens permettant de concrétiser les objectifs de l'Union, parmi lesquels le développement des régions ultrapériphériques dans une perspective économique, sociale et territoriale ;

- que le plan d'action réponde aux problèmes d'immigration illégale auxquels sont confrontées certaines régions ultrapériphériques.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Sergio Marquès au nom de la commission du développement régional.

**Votre commission souligne que nombre de ces demandes rejoignent les observations faites par le Gouvernement français sur les propositions de la Commission. Elle espère que la suite du processus législatif communautaire permettra de les prendre dûment en compte.**

### **III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES**

Rassemblant une population totale estimée à près de 670 millions d'habitants, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF (Terres australes et antarctiques françaises) assurent en outre à la France une zone économique exclusive (ZEE) de 10,26 millions de km<sup>2</sup>, soit 91,2 % de la ZEE nationale.

#### ***A. LE DÉVELOPPEMENT DE MAYOTTE OBÉRÉ PAR LA PRESSION DÉMOGRAPHIQUE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE***

L'article 2 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte fixe les grandes étapes de l'évolution de la collectivité départementale, en prévoyant notamment la possibilité pour le conseil général d'adopter en 2011, à la majorité des deux tiers, une résolution sur la modification du statut.

Dans le domaine particulier de la fonction publique territoriale à Mayotte, l'article 64-1 de la loi du 11 juillet 2001, créé par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, rend applicables aux agents de la collectivité départementale, des communes et des établissements publics administratifs de Mayotte, les dispositions statutaires nationales.

Par ailleurs, le décret n° 2004-1526 du 30 décembre 2004 fixant les conditions d'intégration et de titularisation des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale de certains agents publics de la collectivité départementale, des communes et des établissements publics administratifs de Mayotte crée dans la collectivité un **centre de gestion de la fonction publique territoriale**.

Selon les indications transmises à votre rapporteur, ce nouveau centre pourrait être confronté à des difficultés financières, les cotisations des collectivités affiliées étant estimées à 408.000 euros pour 2006, alors que le besoin financier lié à la création de cet organisme atteindrait au total 600.000 euros.

Votre commission souhaite que le gouvernement accompagne la collectivité départementale dans la mise en place de cette structure en lui apportant, le cas échéant, le soutien financier nécessaire.

## **1. Une économie confrontée au déclin des productions traditionnelles et à une très forte pression démographique**

Les filières d'exportation de produits traditionnels de Mayotte (l'ylang-ylang et la vanille) ont connu un effondrement en 2004. En effet, les exportations d'ylang-ylang sont passées de 14.108 kgs en 2001 à 10.320 kgs en 2003 puis 7.400 kgs en 2004, tandis que les exportations de vanille ont chuté de 1.354 kgs en 2002 à 25 kgs en 2004.

La production d'ylang-ylang doit faire face à la concurrence de Madagascar et des Comores, où les coûts de production sont plus faibles. La vanille, deuxième culture d'exportation de Mayotte, a pâti de conditions climatiques défavorables. En outre, la coopérative de vanille de Mayotte a connu de graves difficultés financières et s'oriente désormais vers la production de vanille « biologique », dont les cours sont plus attractifs.

L'économie mahoraise est par ailleurs confrontée à une très forte **pression démographique**, due aux effets conjugués de la transition démographique<sup>1</sup> et de l'immigration en provenance des Comores. La population de Mayotte est ainsi passée de 131.320 habitants en 1997 à 160.265 habitants en 2002. Elle est estimée à plus de 168.000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Cette pression démographique a des conséquences très lourdes en matière de formation, une augmentation de 50 % des effectifs de l'enseignement primaire et une multiplication par 10 du nombre d'élèves dans les lycées étant prévues dans les dix prochaines années.

De façon générale, l'explosion démographique pèse sur le développement économique et social de l'île. Aussi, le **XII<sup>ème</sup> contrat de plan** conclu entre l'Etat et la collectivité départementale pour les années 2000-2004, prolongé jusqu'au 31 décembre 2006, consacre-t-il un effort important à la résorption de l'habitat insalubre et aux constructions scolaires.

Par ailleurs, la convention de développement conclue en décembre 2002 pour la période 2003-2004 prévoit le versement de 24,9 millions d'euros en faveur de la formation et de l'éducation, dont 19,4 millions d'euros financés par l'Etat.

Enfin, dans le cadre du dispositif de **défiscalisation des investissements** défini par la loi de programme pour l'outre-mer, le ministère des finances a accordé en 2004 **un agrément à 5 projets** d'investissement situés à Mayotte. Le montant global de ces projets s'élève à 8,5 millions d'euros, leurs promoteurs s'étant engagés à créer 27 emplois, dans les secteurs des transports (17) et du bâtiment (10).

---

<sup>1</sup> *Mayotte connaît une baisse de la mortalité, qui s'établit à 0,60 % contre 0,90 % en métropole, parallèlement au maintien d'un taux de natalité très élevé (4 %, contre 1,23 % en métropole).*

## 2. La lutte contre l'immigration clandestine

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière à Mayotte est estimé à 45.000, soit 30 % de la population, l'immigration clandestine provenant essentiellement de l'île d'Anjouan.

En conséquence, l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, modifiée par l'ordonnance n° 2004-1253 du 24 novembre 2004 qui a adapté à la collectivité les dispositions de la loi du 27 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, prévoit des sanctions pénales renforcées, notamment pour les personnes favorisant l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger (cinq ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende).

Le nombre de **reconduites à la frontière** a connu une progression de 37,78 % en 2004, passant de 6.241 en 2003 à 8.599. Cette augmentation touche également les personnes reparties volontairement, en dépit d'une baisse en 2004 : 10.770 en 2001, 14.253 en 2002, 17.893 en 2003 et 9.291 en 2004.

Ces résultats traduisent les effets de la politique de contrôle de l'immigration menée depuis 2000. Ainsi, le **plan « Lagon »** mis en place en novembre 2000, a entraîné une modernisation des moyens et une coordination des services de la police aux frontières, de la gendarmerie, des douanes et de la marine nationale.

En complément, le **plan « radar Mayotte »**, financé par le ministère de l'outre-mer à hauteur de 2 millions d'euros, prévoit l'implantation de deux radars de détection et de surveillance de la zone maritime située en Anjouan et Mayotte.

Ainsi, l'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte sur terre et en mer incombe essentiellement à la police aux frontières. A cette fin, celle-ci a été dotée en mai 2005 d'une vedette permettant la poursuite des kwassas-kwassas<sup>1</sup> et l'interception des migrants clandestins. Le projet d'acquisition d'une deuxième vedette de taille identique a été abandonné par le ministère de l'intérieur, au profit de deux vedettes plus petites, attendues en 2006. La nouvelle brigade nautique de la gendarmerie dispose en outre d'une vedette depuis juin 2005.

En 2004, 37 embarcations ont été interceptées, contre 21 en 2003 et 14 en 2002.

Par ailleurs, l'arsenal juridique a été renforcé. Ainsi, l'article 12 de la loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police de mer, **permet au procureur de la République**, dans les DOM, dans les collectivités d'outre-mer, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie,

---

<sup>1</sup> Les kwassas-kwassas sont les barques utilisées par les migrants pour gagner les côtes mahoraises.

**d'ordonner la destruction des embarcations** dépourvues de pavillon ayant servi à transporter des immigrants clandestins<sup>1</sup>.

### **3. La part prépondérante des infractions à la législation sur les étrangers dans l'augmentation de la délinquance**

#### *a) L'évolution de la délinquance*

Le taux de délinquance par rapport à la population s'élève à 27,92 ‰, (hors infractions à la législation sur les étrangers) alors que sur l'ensemble des DOM-COM il est de 50,56 ‰ et en métropole de 63,55 ‰.

Après quatre ans de forte hausse jusqu'en 2001, la délinquance de voie publique affiche une baisse de 4,92 % en 2002, 15,64 % en 2003 et 4,76 % en 2004.

**Le nombre de mineurs mis en cause s'accroît sensiblement.** Il est passé de 190 en 2003 à 365 en 2004 ce qui représente une augmentation de 192,10 %.

Le taux d'élucidation général est de 81,72 % en 2004 ; il était de 81,92 % en 2003. Il prend en compte les infractions à la législation sur les étrangers dont le taux d'élucidation avoisine les 100 %, ce qui augmente artificiellement les résultats des enquêtes.

#### **Evolution de la délinquance générale et de voie publique à Mayotte de 1997 à 2004**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 03 / 04
<b>Total des faits constatés</b>	2427	4206	3970	5357	7619	8852	10791	12951	+ 23,45 %
<b>Délinquance de voie publique</b>	452	813	1073	1686	2030	2020	1659	1580	- 4,76 %

#### **Evolution de la délinquance à Mayotte hors infractions à la législation sur les étrangers**

2002	2003	2004	Evolution 2003/2004
4263	4145	4476	+ 7,98 %

**Les infractions à la police des étrangers** constituent 65,44 % des faits constatés (8.475 faits enregistrés pour un total de 12 951 faits de délinquance générale). Cette catégorie connaît **une hausse de 33,55 % en 2004** par rapport à 2003 ou 6 46 faits étaient constatés, 4 307 en 2002 et 3 186 en 2001.

<sup>1</sup> La loi du 22 avril 2005 a inséré ces dispositions au titre III, article 23, de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

Les clandestins sont très majoritairement originaires des autres îles de l'archipel des Comores, à savoir la Grande Comore, Anjouan et Mohéli. L'île d'Anjouan apparaît comme la principale terre d'émigration vers Mayotte.

L'augmentation observée dans les statistiques relatives aux infractions à la police des étrangers est principalement due à une activité renforcée des services de police, de la gendarmerie, des douanes et de la marine nationale, dans le cadre de l'application du plan « Lagon » et du plan radar « Mayotte », en cours d'exécution<sup>1</sup>.

*b) La situation matérielle des juridictions de Mamoudzou après le cyclone « Ernest »*

Le tribunal supérieur d'appel et le tribunal de première instance de Mamoudzou sont installés dans un palais de justice construit en 1955 et composé de trois bâtiments, certains étant issus d'extensions réalisées en quatre étapes depuis les années 1970.

Les dégâts causés le 20 janvier 2005 par le cyclone « Ernest » ont conduit à l'abandon du projet d'extension qui devait permettre la création d'une nouvelle salle d'audience avec salle de délibérés, de six bureaux et d'une salle de réunion.

**Le cyclone ayant rendu le palais de justice quasiment inutilisable<sup>2</sup>**, une partie des services<sup>3</sup> sont hébergés dans un bâtiment annexe qui appartient à la collectivité départementale. Ce site est toutefois dans un état de délabrement avancé, un arrêté de péril ayant été prononcé. Le bailleur a procédé à la construction d'une salle de réunion qui devrait permettre aux juridictions de tenir leurs audiences.

Face à cette situation, la chancellerie a demandé à l'agence de maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice de conduire **les études de faisabilité en vue de la construction d'un nouveau palais de justice<sup>4</sup>**.

En 2005, les juridictions de Mamoudzou comptaient 13 magistrats (pour 13 postes budgétaires) et cinq greffiers (1 poste budgétaire non pourvu).

*c) La surpopulation de la maison d'arrêt de Majicavo*

La collectivité départementale de Mayotte dispose d'un établissement pénitentiaire, la maison d'arrêt de Majicavo, mise en service en 1995, d'une capacité de 90 places dont 25 places mises en service au cours du premier trimestre 2005<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf supra.

<sup>2</sup> Seule l'extension réalisée en 2003 n'a pas été endommagée par le cyclone.

<sup>3</sup> Services des nationalités, de l'instruction, du juge des libertés et de la détention, des archives de l'état civil et du tribunal, et des pièces à conviction.

<sup>4</sup> Le montant prévisionnel de ces études est de 200.000 euros.

<sup>5</sup> Cette extension de 25 places, ainsi que divers travaux d'aménagement à l'intérieur de l'enceinte de l'établissement, ont été financés dans le cadre du contrat de plan Etat-Mayotte (2000-2004).



Cet établissement est confronté depuis son ouverture à une forte **surpopulation**. Il accueillait ainsi au 1<sup>er</sup> juillet 2005, 147 détenus, soit un taux d'occupation de 163,3 %.

La situation actuelle et les perspectives d'évolution de la population pénale pour les toutes prochaines années imposent par conséquent **la construction de bâtiments supplémentaires** sur la réserve foncière affectée à l'établissement, **afin d'augmenter sa capacité d'accueil de 125 places**. Cette extension sera financée dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

L'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) procède actuellement aux études de faisabilité nécessaires à la programmation de cette opération.

Les effectifs du personnel pénitentiaire en fonction à Mayotte s'élevaient au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à 60 agents, dont un directeur et un agent administratif recrutés en métropole et 58 agents de la collectivité départementale de Mayotte.

#### **4. Les relations de Mayotte avec la République fédérale islamique des Comores**

Mayotte et les Comores n'ont pas établi de relations formelles et normalisées. En effet, les Comores ont refusé d'accepter le choix exprimé par les Mahorais lors des référendums du 22 décembre 1974 et du 8 février 1976 de demeurer dans la République française. Ce pays a en outre connu de multiples crises politiques au cours des dernières années.

Toutefois, **des relations de fait** entre Mayotte et sa voisine, notamment Anjouan, se sont développées en raison de leur très grande proximité géographique et des liens humains et familiaux significatifs entre la population mahoraise et celle des Comores.

Ces relations se caractérisent non seulement par l'existence à Mayotte d'une forte immigration irrégulière en provenance d'Anjouan, mais aussi par des contacts informels entre des élus mahorais qui ont pu se rendre aux Comores sans difficulté particulière et y rencontrer des hommes politiques et des membres du Gouvernement local.

Toutefois, la République fédérale islamique des Comores suit une pratique très restrictive en matière de délivrance de visas aux ressortissants comoriens souhaitant se rendre à Mayotte et fait obstacle à la reprise de l'importation traditionnelle de produits végétaux ou animaux comoriens en raison des risques sanitaires et phytosanitaires qui affectent ces produits.

Dans ce contexte, le conseil général de Mayotte s'efforce de développer des actions de coopération dans les domaines sanitaire et micro-économique avec Anjouan, par l'intermédiaire du **Fonds de**

**Coopération régionale créé en 2003.** Cette coopération pourrait en effet permettre de réduire la propension migratoire des populations concernées.

En outre, les services préfectoraux, tout en multipliant leurs efforts pour lutter contre l'immigration clandestine, sont favorables à un **assouplissement contrôlé du régime de délivrance des visas** dans le cadre de l'introduction régulière de main d'œuvre dans des secteurs clés tels que la pêche, où des besoins existent.

Le Président du conseil général est également favorable à un allègement des procédures de délivrance des visas en particulier pour des événements liés à des cérémonies familiales.

Les travaux entamés en 2003 avec les Comoriens rappelant les conditions d'une évolution possible en matière de circulation des personnes et des biens se sont poursuivis. Même si les propositions françaises n'ont pas encore réellement reçu de réponses, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un état civil fiable aux Comores, la normalisation de la situation politique entreprise depuis les élections de 2004<sup>1</sup> apparaît de bon augure.

Cette normalisation en cours et la tenue d'une réunion de la commission mixte franco-comorienne en avril 2005, ont permis de rechercher les moyens d'un développement des relations entre Mayotte et les Comores.

#### **Les travaux de la Commission mixte franco-comorienne du 5 avril 2005**

La France et l'Union des Comores ont décidé d'organiser le 5 avril 2005 une réunion de la commission mixte afin de mettre en place un nouveau partenariat entre les deux pays et de traiter dans un esprit d'ouverture de questions d'intérêt commun.

La commission a consacré la **volonté commune de relancer la coopération bilatérale**, répondant ainsi aux efforts que les Comoriens ont réalisés pour parvenir à une véritable réconciliation nationale et la mise en place des nouvelles institutions de l'Union des Comores.

Des engagements réciproques ont été pris dans un esprit de partenariat. Ainsi, la France s'est engagée à apporter un appui à l'Union des Comores. Les deux parties ont évoqué les moyens susceptibles de faciliter la circulation des personnes et des biens. Dans cet esprit, elles ont convenu de renforcer les échanges sportifs par la participation d'équipes mahoraises à des compétitions régionales dans l'océan Indien et de développer leurs échanges culturels.

En conséquence, la France et l'Union des Comores se sont engagées à définir, à l'issue de la 5<sup>ème</sup> réunion de la commission mixte, les termes de la relance de leur coopération bilatérale, fondée sur les principes de solidarité et de partenariat, pour consolider et pérenniser les acquis de la réconciliation nationale aux Comores et **créer les conditions d'un développement socio-économique harmonieux**.

---

<sup>1</sup> Ces élections législatives ont eu lieu dans le cadre du processus de réconciliation de Fomboni. L'accord-cadre de réconciliation nationale, dit « Accord de Fomboni » II (17 février 2001). L'accord prévoyait une constitution fédérale pour le nouvel ensemble comorien. La nouvelle constitution de « l'Union des Comores » a été adoptée par référendum le 23 décembre 2001. Cette constitution crée un Etat fédéral composé de trois îles dotées d'une très large autonomie, avec une présidence tournante entre les îles.

## ***B. L'INDISPENSABLE MUTATION ÉCONOMIQUE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON***

La loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon a fait de celui-ci une collectivité territoriale dont les institutions et les compétences doivent aujourd'hui être adaptées au nouveau cadre défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, ainsi qu'à la situation économique et sociale de l'archipel.

Le déplacement d'une délégation de votre commission à Saint-Pierre-et-Miquelon du 20 au 23 septembre 2005, dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, fera l'objet d'un rapport d'information.

### **1. La zone économique exclusive et les droits de pêche de l'archipel**

Le 10 juin 1992, le tribunal arbitral de New York a décidé d'accorder à la France, autour de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, une **zone économique exclusive de 12.400 km<sup>2</sup>**, alors que la France revendiquait une zone de 47.000 km<sup>2</sup>, la zone économique canadienne dans l'Atlantique nord atteignant pour sa part 2 millions de km<sup>2</sup>.

Située à 24 milles marins des côtes, la ZEE entourant l'archipel comprend en outre un **étroit couloir au sud, long de 200 milles et large de 10,5 milles<sup>1</sup>, lui ouvrant l'accès aux eaux internationales.**

Après cette décision défavorable à l'archipel, le Canada a **unilatéralement repoussé, en 1996, les limites de sa zone économique exclusive** en prenant pour référence l'île des Sables, inhabitée, et non l'île du Cap Breton, comme c'était le cas lors de l'arbitrage de New-York. Ainsi définie, la ZEE canadienne tend à englober la zone entourant Saint-Pierre-et-Miquelon, privant ainsi l'archipel de son accès aux eaux internationales.

Le risque d'épuisement des stocks de poisson a par ailleurs conduit le Canada à réduire les quotas de pêche. Le procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972, visé à l'article 2 de **l'accord franco-canadien du 2 décembre 1994**, prévoit que les pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de quotas de morue et de pétoncles, déterminés chaque année en concertation avec les autorités canadiennes. La France a ainsi le droit

---

<sup>1</sup> Cette étroite bande nord-sud est traversée par le chenal laurentien, dont les ressources halieutiques sont faibles.

de pêcher 15,6 % du total autorisé de captures de morue dans la zone 3Ps de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO)<sup>1</sup>.

Ces accords relatifs aux droits de pêche devraient être renégociés en 2007. Cette échéance requiert par conséquent **une mobilisation particulière de l'Etat** aux côtés des autorités de l'archipel, afin d'assurer le maintien des emplois dans ce secteur à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En outre, le Canada ayant récemment annoncé sa volonté d'étendre sa zone économique exclusive jusqu'aux limites du plateau continental, soit à 370 milles marins de ses côtes, la France pourrait, si elle n'entame pas d'action, perdre définitivement son accès aux eaux internationales, sa zone économique exclusive au large de Saint-Pierre-et-Miquelon se trouvant alors enserrée dans les eaux canadiennes.

Aussi devrait-il être envisagé que la France, en tant qu'Etat côtier, demande l'extension de ses droits au-delà des 200 milles de la zone économique exclusive, jusqu'aux limites du **plateau continental**, conformément à sa définition figurant à l'article 76 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982.

A cette fin, il paraît souhaitable que la France saisisse la Commission des limites du plateau continental<sup>2</sup>, qui pourra ensuite énoncer des recommandations. Toutefois, cette démarche ne peut être conduite qu'avec l'appui de l'Etat, notamment pour la constitution du dossier de saisine, qui doit indiquer la limite extérieure du plateau continental au large de Saint-Pierre-et-Miquelon.

## **2. Le contrat de plan et le développement économique de l'archipel**

Le contrat de plan 2000-2004 conclu entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, signé le 6 décembre 2000 comporte une participation de l'Etat de 16,68 millions d'euros. Ce contrat de plan a été prolongé d'un an et devrait donc s'achever au 31 décembre 2005.

Ses principales priorités concernent :

- La diversification de l'économie, l'emploi et l'insertion sociale

Le contrat vise à promouvoir les nouveaux produits de pêche (aquaculture, algues, etc...), les activités agricoles (élevage, maraîchage, agro-alimentaire), le développement des activités touristiques, la revitalisation du tissu commercial et la valorisation de l'artisanat.

Est ainsi prévue la mise en valeur de certains sites sur l'**Ile aux Marins**, située au large de Saint-Pierre, qui a accueilli plus de 600 habitants à

---

<sup>1</sup> La subdivision 3 PS englobe le banc de Burgéo, le chenal de l'Hermitage, le banc de Saint-Pierre, le chenal du Flétan et une partie du banc A vert.

<sup>2</sup> Cette commission est constituée en application de l'annexe II de la convention de Montego Bay de 1982.

la fin du XIXème siècle, lorsque les morues étaient séchées sur les graves. Certains bâtiments de l'île, comme la maison « Jézéquel », ont été restaurés.

En outre, la diversification économique doit être accompagnée par un effort de formation aux emplois émergents, en particulier ceux liés aux activités pétrolières, dans le cadre des recherches mises en œuvre par le groupe Gulf-Mobil-Exxon.

- Les aménagements structurants

Les investissements en matière d'équipements doivent contribuer non seulement au développement de l'Archipel, mais aussi à la protection du milieu et à la sécurité des personnes. Ainsi, l'accueil portuaire dans son ensemble doit être amélioré.

Le contrat de plan prévoit également l'aménagement du réseau routier, l'aménagement du centre de Saint-Pierre et l'élargissement de la piste de l'aéroport de Miquelon.

**L'accueil portuaire**, susceptible de favoriser de nouvelles activités dans le cadre du développement attendu des forages pétroliers, notamment pour assurer l'avitaillement, constitue à ce titre un enjeu considérable.

Par ailleurs, il semble nécessaire de réaliser des travaux de première urgence<sup>1</sup> au sein du **port de Miquelon**, endommagé par des intempéries au cours des années précédentes. Ce port devient aujourd'hui un équipement stratégique, en raison du développement de l'élevage des coquilles saint-jacques par l'entreprise EDC, implantée à Miquelon.

En outre, votre commission estime que **l'utilisation des possibilités offertes par certaines infrastructures existantes, telles que l'aéroport de Saint-Pierre**, pourrait favoriser le développement de l'archipel. Construit en 1999, cet aéroport dispose en effet d'une piste de 1.800 mètres, susceptible d'accueillir des Airbus A 320 et des Boeing 737-400, avions qui pourraient relier directement Saint-Pierre-et-Miquelon et la métropole.

- La santé

La construction du **nouvel hôpital** constitue un élément clef du dispositif de santé sur l'archipel. Son coût est estimé à 40 millions d'euros. La phase d'études préalables est en cours et le début des travaux devrait intervenir en 2006.

L'ouverture du nouvel hôpital est programmée en 2010-2011. Pour des raisons de sécurité, un programme de réhabilitation et d'investissements est donc indispensable dans les locaux actuels.

- L'amélioration du cadre de vie et le patrimoine

Le climat de l'archipel conditionne particulièrement l'intérêt qui doit être porté à la protection du milieu naturel. La protection du littoral, le

---

<sup>1</sup> Le coût de ces travaux est estimé à 367.000 euros.

reboisement doivent permettre de remédier aux atteintes d'ordre climatologique, ainsi qu'aux déboisements à proximité du secteur urbanisé.

Dans le cadre du contrat, les équipements sportifs seront modernisés et mieux adaptés aux besoins réels (construction d'une salle de spectacles et d'une salle omnisports).

Au 31 décembre 2004, le montant total des délégations des ministères techniques atteignait 8,66 millions d'euros, soit **71 % des 12,18 millions d'euros de crédits inscrits au contrat**. Le montant des engagements s'élevait à 5,28 millions d'euros, soit 61 % du montant des délégations.

Le montant total des délégations du ministère de l'outre-mer s'élevait à 3 millions d'euros, soit 67 % de la part inscrite au contrat (4,5 millions d'euros). Le montant des engagements atteignait 2,82 millions d'euros, soit 94 % des délégations.

Le montant total des délégations, tous ministères confondus, représentait 11,66 millions d'euros, soit 70 % des 16,68 millions d'euros de crédits de la part Etat du contrat de plan ; le montant des engagements sur ce contrat atteignait 8,1 millions d'euros, soit 69 % du montant des délégations.

Au titre de l'exercice 2005, le ministère de l'outre-mer a délégué 758.500 euros d'autorisations de programme supplémentaires.

### **3. Une délinquance exceptionnellement faible**

#### *a) Le maintien d'une très faible délinquance*

La délinquance constatée par la gendarmerie nationale, seule force de police en charge de la sécurité publique à Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>1</sup>, a progressé de 9,17 %, atteignant 119 faits constatés. Le volume de la délinquance demeure toutefois particulièrement faible dans cette collectivité.

En effet, les résultats de 2004 placent **Saint-Pierre-et-Miquelon parmi les zones géographiques les plus favorisées en termes de criminalité**, avec un taux de délinquance de 18,84 ‰ (17,26 ‰ en 2003) contre 58,55 ‰ dans les départements et collectivités d'outre-mer, (59,86 ‰ dans les DOM, et 54,98 ‰ dans les collectivités) et 63,55 ‰ en métropole.

La population réduite de l'archipel et son espace géographique délimité favorisent les bons résultats de la gendarmerie nationale en matière de résolution des crimes et délits constatés. En outre, la typologie de la délinquance à Saint-Pierre-et-Miquelon se traduit par des faits d'une gravité généralement faible.

Ainsi, la criminalité de voie publique reste marginale. Cette catégorie d'infractions représente en effet 29 % de la délinquance dans la collectivité,

---

<sup>1</sup> L'effectif des forces de gendarmerie présentes dans la collectivité s'établit à 29 gendarmes départementaux et 31 gendarmes mobiles.

contre 46 % pour les seuls DOM. Les délits d'appropriation (vols de véhicules et vols, les cambriolages) demeurent stables.

*b) La situation des juridictions judiciaires*

Le tribunal criminel, le tribunal de première instance et le conseil de prud'hommes sont logés dans le palais de justice achevé fin 1994, érigé sur le site de l'ancien palais de justice et sur une parcelle contiguë acquise en 1990. Le coût global de cette opération s'est élevé à 2,19 millions d'euros en autorisations de programme<sup>1</sup>.

Le rez-de-chaussée, d'une surface utile de 312 m<sup>2</sup> y compris la salle des pas perdus (40 m<sup>2</sup>) accueille la salle d'audience polyvalente (60 m<sup>2</sup>), le procureur de la République, un juge et des bureaux de secrétariat-greffe. Le premier étage abrite le tribunal de première instance, le conseil de prud'hommes et les avocats.

Les effectifs des juridictions comprennent 4 magistrats (pour 4 effectifs budgétaires), 2 greffiers (pour le même effectif budgétaire), et 3 agents de catégorie C (pour un effectif budgétaire de 4).

*c) La situation de l'établissement pénitentiaire*

La collectivité départementale ne dispose que d'un seul établissement pénitentiaire situé sur la commune de Saint-Pierre. Cet établissement accueillait au 1<sup>er</sup> juillet 2005 un seul détenu pour une capacité de huit places soit un taux d'occupation de 12,5 %.

Récemment encore, il n'y avait pas d'établissement pénitentiaire proprement dit à Saint-Pierre-et-Miquelon, mais un simple dépôt de quelques cellules au sein d'un bâtiment construit en 1851 sur un terrain appartenant à la gendarmerie, qui a engagé une procédure de division immobilière. La partie du bâtiment abritant la prison est en cours de détachement et un accès séparé sera aménagé.

La partie détention comprend uniquement un hall d'entrée servant également de parloir, une salle de repos pour le surveillant intérimaire et cinq cellules d'une capacité totale de 8 places.

Bien que le transfert à l'Etat ne soit pas encore formalisé, l'administration pénitentiaire prend en charge les travaux d'aménagement depuis 2002<sup>2</sup>.

Le personnel pénitentiaire s'élève à un effectif de huit agents, dont un directeur, cinq personnels pénitentiaires intégrés dans les cadres du ministère de la justice et deux agents non titulaires.

---

<sup>1</sup> Montant comprenant l'acquisition du logement de fonction du président du tribunal supérieur d'appel (117.000 euros).

<sup>2</sup> Soit un montant de 113.000 euros en 2004 et de 67.100 euros en 2005.

### **C. LE NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE DES PROVINCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

Après les élections provinciales du 9 mai 2004, la liste « L'Avenir ensemble », disposant de 16 sièges sur 54 au Congrès, a obtenu la présidence du gouvernement local, confiée à Mme Marie-Noëlle Themereau. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie comprend ainsi quatre membres issus de l'Avenir ensemble, quatre issus du Rassemblement-UMP, deux du FLNKS-PALIKA<sup>1</sup> et un de l'Union calédonienne.

Doté d'une majorité relative de gouvernement au Congrès, l'Avenir ensemble est par ailleurs devenu majoritaire à l'assemblée de la province Sud, dont le président est M. Philippe Gomes. Les autres provinces connaissent une grande stabilité politique, avec la réélection de M. Paul Neaoutyne, leader de l'Union nationale pour l'indépendance (UNI-FLNKS), à la présidence de la province Nord et l'élection de Néko Hneupeune (Union calédonienne) à la présidence de la province des Iles Loyauté.

En outre, M. Pierre Frogier, député et membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a succédé le 2 juillet 2005, à M. Jacques Lafleur, député, à la tête du Rassemblement-UMP, formation qui détient également 16 sièges au Congrès.

#### **Les lois du pays adoptées en 2005**

Le Congrès de Nouvelle-Calédonie adopte les lois du pays, qui peuvent intervenir dans une douzaine de matières telles que les principes fondamentaux du droit du travail, les règles relatives à l'exploitation du nickel... Elles sont adoptées après avis du Conseil d'Etat et peuvent être soumises, notamment à la demande du Haut commissaire, à une seconde délibération qui conditionne l'éventuelle saisine du Conseil constitutionnel. A l'issue de cette procédure, les lois du pays sont promulguées par le Haut commissaire et acquièrent une valeur législative.

Depuis le début de l'année 2005, le Congrès a adopté les lois du pays suivantes :

- Loi du pays n° 2005-1 du 11 janvier 2005 modifiant l'ordonnance n° 85-1181 du 13 novembre 1985 relative aux principes directeurs du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et du tribunal du travail en Nouvelle-Calédonie et relative au salaire minimum garanti et au salaire minimum agricole garanti.

- Loi du pays n° 2005-2 du 11 janvier 2005 aménageant l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés au profit des petites et moyennes entreprises.

- Loi du pays n° 2005-3 du 11 janvier 2005 instituant une contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés pour les entreprises réalisant plus de deux cent millions de bénéfices et portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

---

<sup>1</sup> *Front de libération nationale Kanak socialiste – Parti de libération kanak*



- Loi du pays n° 2005-4 du 29 mars 2005 portant création des allocations familiales de solidarité servies par le régime des prestations familiales de solidarité et diverses dispositions d'ordre social.

- Loi du pays n° 2005-5 du 6 juillet 2005 portant validation des impositions perçues au titre de la taxe sur le fret aérien et validation de la délibération relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie.

## **1. La réunion du comité des signataires de l'Accord de Nouméa et la question du corps électoral**

La quatrième réunion du **comité des signataires<sup>1</sup> de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998** s'est tenue à Paris le 20 janvier 2005, sous la présidence de Mme Brigitte Girardin, alors ministre de l'outre-mer.

La question du corps électoral spécial pour l'élection du Congrès et des assemblées de province a été débattue lors de cette réunion, le Rassemblement-UMP et le FLNKS rappelant leurs positions respectives et opposées.

Le Gouvernement a en outre confirmé que le projet de loi constitutionnelle<sup>2</sup> adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat en juin et octobre 1999 ne pouvait être soumis en l'état au Congrès du Parlement, en raison du caractère obsolète des dispositions relatives à la Polynésie française qu'il contient.

L'accord de Nouméa prévoit un corps électoral restreint pour les élections au Congrès et aux assemblées de province. L'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, qui décline les grandes orientations de cet accord, dispose ainsi que le Congrès et les assemblées de province sont élus par **un corps électoral restreint**, composé des électeurs figurant sur une liste électorale spéciale. Figurent sur cette liste les électeurs remplissant les conditions fixées par l'article 188 de la loi organique, c'est-à-dire :

- satisfaire aux conditions pour être inscrit sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;

- être inscrits sur le tableau annexe<sup>3</sup> et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au Congrès et aux assemblées de province ;

---

<sup>1</sup> Ce comité, institué par le point 6.5 de l'accord, a pour objet de prendre en compte les avis qui seront formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord, de participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord, et de veiller au suivi de l'application de l'accord.

<sup>2</sup> Ce projet de loi constitutionnelle tendait à figer le corps électoral en ne prenant en compte que les personnes entrées en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998.

<sup>3</sup> Le tableau annexe retrace la liste des électeurs non admis à participer à l'élection du Congrès et des assemblées de province.

- avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un parent inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

L'enjeu consiste à déterminer si le corps électoral est « figé » ou « glissant », c'est-à-dire si la condition de dix années de résidence en Nouvelle-Calédonie pour participer aux élections provinciales s'entend à partir de 1998 ou en fonction de la date des élections à venir.

Le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, que les dix années de domicile devaient s'apprécier « *à la date de l'élection (...) quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998* ». Cette interprétation contestée par les indépendantistes tend à accroître chaque année le corps électoral spécial.

En outre, saisie de la conformité des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, la **Cour européenne des droits de l'homme** a estimé, dans sa décision du 11 janvier 2005, *Affaire Py contre France*, que le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie correspondait « *à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté* » et s'inscrivait « *dans un processus d'autodétermination* ». Elle a considéré qu'« *après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, cette condition de dix ans de résidence fixée par le statut du 19 mars 1999 a constitué un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier* ».

La Cour a par conséquent jugé « *que l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant « des nécessités locales » de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant* ». Elle ne s'est toutefois pas prononcée sur la question du corps électoral figé ou glissant.

Le gouvernement s'est cependant engagé à proposer au Président de la République le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle reprenant les termes de l'article premier du texte adopté en 1999, qui compléterait l'article 77 de la Constitution sur la définition du tableau annexe. Mais la question est toujours en suspens, compte tenu des **dissensions entre les forces politiques locales**, le Rassemblement-UMP n'étant pas favorable au corps électoral figé. **La recherche préalable d'un consensus local serait souhaitable.**

## **2. Le soutien continu de l'Etat au rééquilibrage économique des provinces**

Le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie, prévu à l'article 211 de la loi organique n° 99-209 du

19 mars 1999, est en cours d'élaboration par le Haut commissaire de la République et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, avant d'être approuvé par le Congrès, après avis des assemblées de province, du conseil économique et social et du sénat coutumier, et après consultation des communes. Ce schéma doit **assurer un développement équilibré du territoire**, notamment par la répartition des fonds publics bénéficiant aux provinces et aux communes.

Comme l'a relevé M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, devant votre commission, le rééquilibrage économique de la Nouvelle-Calédonie correspond à un **engagement de l'Etat**, inscrit dans les Accords de Matignon de 1988 et confirmé dans l'accord de Nouméa de 1998.

Les orientations du schéma d'aménagement et de développement devront être compatibles avec celles retenues par l'Etat, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces dans le cadre des **contrats de développement 2000-2004**, prolongés d'un an en 2005, et qui portent sur :

- le développement des infrastructures et de l'habitat ;
- l'insertion des jeunes ;
- le soutien au développement économique.

La participation de l'Etat à ces contrats s'élève à 289,65 millions d'euros, dont 70 % ont été alloués aux provinces Nord et des îles Loyauté, qui regroupent moins de 30 % de la population néo-calédonienne. Le schéma de développement devra également être compatible avec les contrats Etats/communes<sup>1</sup> et avec les contrats en cours de négociation pour les années 2006-2010.

En outre, les investissements réalisés en Nouvelle-Calédonie sont éligibles au dispositif de **défisicalisation** mis en place par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Ainsi, 59 des 140 demandes d'agrément reçues par le ministère des finances en 2004 concernaient des projets d'investissement en Nouvelle-Calédonie, de même que **31 des 91 agréments délivrés**.

Le **volume d'investissements agréés en Nouvelle-Calédonie** au titre de la défiscalisation a atteint **308,8 millions d'euros en 2004**, soit **53,6 % du montant total pour les collectivités d'outre-mer**. Figure parmi les projets agréés la construction d'une centrale électrique pour un montant de 230 millions d'euros.

Le **nombre d'emplois directs**, en équivalents temps plein, que les promoteurs des projets agréés se sont engagés à créer s'élève à 204 (940 au total pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie). La plupart de ces emplois sont concentrés dans les secteurs de l'agriculture (55), des énergies (45), de l'hôtellerie (28) et du bâtiment (24).

---

<sup>1</sup> L'Etat finance ces contrats à hauteur de 19,056 millions d'euros, dont 55 % ont été affectés aux communes de la province Nord, 20 % aux communes de la province des Iles Loyauté et 25 % aux communes de la province Sud.

*a) La province Sud*

La province Sud, où vivent 71,16 % des 230.800 habitants de la Nouvelle-Calédonie, concentre l'essentiel des activités économiques de la collectivité, avec **plus de 85 % des emplois**.

L'agglomération de Nouméa exerce une forte attractivité puisque 89 % des habitants de la province sud et 63 % des habitants de la Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup> y vivent.

Cette **forte urbanisation** requiert de la province Sud un effort considérable d'adaptation de l'habitat social, des infrastructures et des équipements publics, ainsi que des initiatives visant à favoriser le développement du reste de la province.

Aussi, le programme d'habitat social est-il le premier domaine d'intervention de la province, mobilisant 50 % des crédits contractualisés dans la période 2000-2005, soit 25,76 millions d'euros par an.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, les **besoins en logements sociaux dans l'agglomération de Nouméa** s'élèvent actuellement à 1.250 nouveaux logements par an, alors que la production annuelle ne dépasse pas 300 unités.

Cette insuffisance de l'offre de logements a conduit au développement dans l'agglomération de Nouméa des occupations illégales (squats), qui concernent aujourd'hui près de 6.000 familles, et du surpeuplement<sup>2</sup>.

A l'issue des états généraux du logement social organisés du 1<sup>er</sup> octobre au 14 décembre 2004, la province Sud a demandé l'inscription dans le projet de contrat de développement Etat/province pour les années 2006-2010 d'un nouveau programme « habitat social » d'un montant de 83,8 millions d'euros, dont la moitié serait versée par l'Etat.

Les communes appartenant à l'agglomération de Nouméa se sont en outre engagées dans la préparation d'un schéma d'aménagement et de développement.

Par ailleurs, l'Etat et la province participent au financement des réseaux d'adduction en eau potable et des équipements scolaires, culturels et sportifs dans les autres communes, qui doivent supporter des coûts d'infrastructures très élevés en raison de leur faible population.

*b) La province Nord*

Faiblement peuplée (44.000 habitants, soit 4,4 hab/km<sup>2</sup>), la province Nord est en outre géographiquement constituée de deux parties, que sépare une chaîne montagneuse centrale. Ainsi, la côte ouest de la province regroupe 40 % des habitants et bénéficie d'un sous-sol riche en nickel, tandis que la

---

<sup>1</sup> La population de Nouméa a augmenté de 27.400 habitants entre 1996 et 2004.

<sup>2</sup> 10 % des habitations principales hébergeraient 2 voire 3 familles.

côte est, avec 60 % des habitants, présente moins de possibilités de développement.

Afin de remédier à ce faible développement, les autorités provinciales ont lancé la construction d'importantes infrastructures publiques, telles que la transversale Koné-Tiwaka, longue de 68 km.

En outre, la province Nord, qui aide les communes à développer leurs équipements en matière d'assainissement, de logement et de construction scolaires, s'est engagée dans la réalisation de **zones d'activités industrielles et artisanales**, notamment avec les aménagements portuaires de Népoui et Koumac, destinés à la pêche hauturière au thon.

### *c) La province des Iles Loyauté*

Rassemblant 10 % des habitants de la Nouvelle-Calédonie, la province des Iles Loyauté intervient en faveur du maintien des activités traditionnelles. Ses efforts visent également à assurer la **continuité territoriale** entre les Iles Loyauté et la Grande Terre, par une desserte maritime et aérienne de qualité, à des tarifs abordables.

Ainsi, les aéroports d'Ouvéa et de Maré ont été réalisés dans le cadre des précédents contrats de développement. Le prochain contrat devrait prévoir des travaux permettant l'accueil de nouveaux ATR 72. Par ailleurs, des hôtels et des gîtes ont été construits afin de développer le tourisme.

## **3. L'exploitation du nickel, élément essentiel du rééquilibrage économique**

Le projet de réalisation d'une **usine dans la province Sud**, à Goro (commune de Yaté), a vu sa rentabilité confirmée par l'usine pilote inaugurée en 1999. Ce projet permettra le traitement de la latérite<sup>1</sup> de façon industrielle grâce un procédé hydrométallurgique développé par le groupe canadien INCO, afin d'en extraire du nickel et du cobalt.

La construction de l'usine commerciale est par conséquent en cours. Requérant un investissement de 1.900 millions d'euros, cette usine devrait créer 800 emplois directs.

**L'installation d'une usine de transformation du nickel dans la province Nord** (massif de Koniambo), par le groupe canadien Falconbridge<sup>2</sup>, en partenariat avec la Société minière du sud Pacifique (SMSP)<sup>3</sup>, constitue un **enjeu essentiel pour le rééquilibrage économique de la Nouvelle-Calédonie et son avenir institutionnel**.

Susceptible de créer 1.000 emplois directs, cette usine permettrait également de réduire l'exode des jeunes habitants de la province vers Nouméa.

---

<sup>1</sup> La latérite est un sol riche en minerais qui lui donnent une couleur rouge brique.

<sup>2</sup> La société Falcombridge fait l'objet d'une offre publique d'achat de la part du groupe INCO.

<sup>3</sup> La SMSP est une entreprise à capitaux publics, contrôlée par la province Nord.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Voh-Koné-Pouembout, approuvé par la province le 2 septembre 2005, prévoit en effet que la réalisation du projet entraînerait une croissance de la population de 9 % entre 2006 et 2009, puis un doublement d'ici à 2016.

**Les études de faisabilité technique du projet ayant été validées**, la société Falcombridge a commandé des équipements pour un montant de 100 millions de dollars. Les accords de Bercy de février 1998 ayant fixé une échéance au 31 décembre 2005 pour que la société Falconbridge et la SMSP s'engagent à construire cette usine, il reste à en achever le plan de financement afin de lancer la construction dès 2006.

Aussi, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a-t-il déclaré devant votre commission que le **soutien financier de l'Etat au projet avait été confirmé**. Ce soutien devrait prendre la forme d'une garantie d'emprunt et d'une défiscalisation des investissements. Toutefois, a quelques semaines des échéances cruciales, des incertitudes demeurent, notamment à la suite de l'offre publique d'achat faite par le groupe INCO sur la société Falconbridge.

Votre commission ne peut qu'exprimer ses plus vives inquiétudes et **inviter expressément les pouvoirs publics à prendre toutes les mesures utiles pour le succès de cet ambitieux projet**, qui demande en premier lieu le respect des délais fixés par les accords de Bercy.

En outre, le groupe Eramet-SLN, au capital duquel participent les trois provinces par le biais de la Société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI), a décidé de développer des infrastructures de traitement du minerai sur le **site minier de Tiebaghi**, dans la province Nord. Bénéficiant du soutien de l'Etat au titre des aides fiscales à l'investissement outre-mer, ce projet devrait permettre de quadrupler les quantités de minerai extraites du site à partir de 2006, créer 230 emplois directs, et faciliter l'accroissement des capacités de production de **l'usine de Domiambo** (province Sud), également exploitée par Eramet-SLN.

#### **4. L'augmentation de la délinquance et l'activité des juridictions judiciaires**

##### *a) L'augmentation de la délinquance à Nouméa*

La délinquance générale a progressé de 17,53 % en Nouvelle-Calédonie entre 2003 et 2004, avec un total de 13.474 faits constatés. Le taux de criminalité dans la collectivité s'élève à 62,34 % en 2004, contre 57,35 % en 2003. Ce chiffre est légèrement inférieur à celui enregistré en métropole (63,55 ‰) mais supérieur à la moyenne des DOM (59,86 ‰).

**Evolution de la délinquance dans les zones de police  
et de gendarmerie en Nouvelle-Calédonie**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 03/04
<b>Police nationale</b>									
<b>Délinquance générale Faits constatés</b>	4129	4593	4844	4776	6969	8119	7520	9483	+ 26,10%
<b>Faits élucidés</b>	2358	2381	2707	2326	2748	3223	3061	4165	+ 36,10%
<b>Délinquance de voie publique</b>	1848	2688	2695	1625	3119	4164	3786	5054	+ 33,50%
<b>Gendarmerie nationale</b>									
<b>Délinquance générale Faits constatés</b>	7052	6554	7508	5096	3625	4081	3944	3991	+ 1,20%
<b>Faits élucidés</b>	5255	4374	3841	2592	2323	2124	2156	2110	- 2,10%
<b>Délinquance de voie publique</b>	976	989	1231	997	1054	1424	1368	1437	+ 5%

**Cette croissance de la délinquance se concentre en zone de police, c'est-à-dire à Nouméa, où l'augmentation s'élève à 26,10 %.** Avec une population estimée à 92.000 habitants, le taux de criminalité est de 103,7 ‰ à Nouméa, soit un taux comparable à celui de villes métropolitaines comme Bordeaux (100,7 ‰) ou Caen (99,7 ‰).

Après la diminution de 9,4 % constatée en 2002 et poursuivie en 2003 (- 9 %), la délinquance de voie publique a connu en 2004 une hausse de 25,94 % sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie.

La délinquance de voie publique représente 48,17 % de la délinquance générale (44,99 % en 2003)<sup>1</sup>. Le taux d'élucidation global s'élève à 46,6 % en 2004 contre 45,5 % en 2003<sup>2</sup>.

En zone de police, à l'exception des homicides et coups et violences volontaires qui enregistrent une diminution sensible de 14 %, et des crimes et délits qui restent stables, tous les autres agrégats de la délinquance sont en augmentation.

Ainsi, la délinquance de voie publique augmente de 33,5 % par rapport à 2003, avec en particulier une forte progression des vols à la roulotte (+ 63 %), des vols de deux roues (+ 50 %), des dégradations (+ 35 %) et, dans une moindre mesure, des cambriolages (+ 15 %).

La délinquance économique et financière est également en forte augmentation, avec une hausse de 243 % pour les falsifications et usages de chèques volés, de 811 % pour les infractions à la législation sur les chèques (164 faits en 2004, contre 18 en 2003) et, à un degré moindre, les escroqueries et abus de confiance avec 25 %. Seules les falsifications et usages de cartes

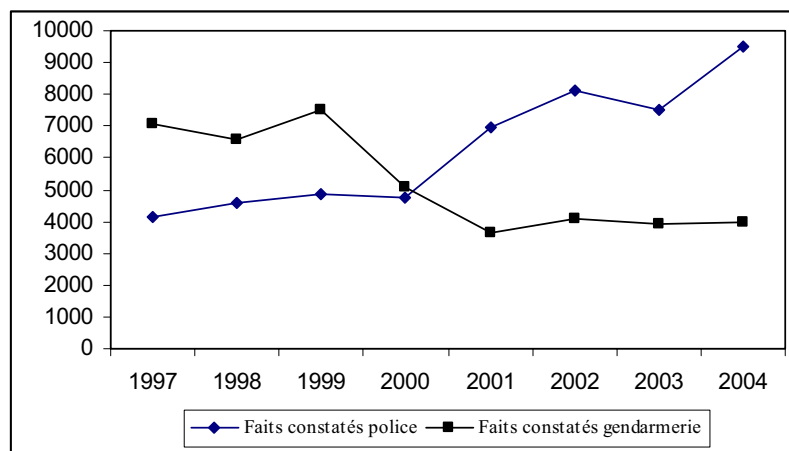
<sup>1</sup> A titre de comparaison, la part de la délinquance de voie publique dans la délinquance générale est de 46 % dans les DOM et de 50,44 % en métropole.

<sup>2</sup> Il n'est que de 32,81 % en métropole.

bancaires volées ont diminué de 43 %. Pour lutter contre cette délinquance, la brigade financière de la sécurité publique vient d'être renforcée par deux enquêteurs spécialisés.

La cause principale de cette forte hausse de la délinquance repose sur le **phénomène de bandes**, qui tend à se développer dans certains quartiers de Nouméa. On relève en outre une augmentation de 7 % de la **délinquance des mineurs** par rapport à 2003, ceux-ci représentant 29,2 % des mis en cause à Nouméa<sup>1</sup>, dont un nombre important de mineurs récidivistes ou réitérants.

En zone de gendarmerie, la délinquance de voie publique a augmenté de 5 % par rapport à 2003. Les vols à la roulotte comme les vols de véhicules augmentent respectivement de 39,71 % et 17,97 %.



Afin d'enrayer l'augmentation de la délinquance, la coopération entre la police nationale et municipale a été renforcée dès 2003, pour sécuriser les quartiers sensibles de Nouméa et lutter contre le bruit et l'alcoolisme.

Par ailleurs, la mise en place à partir de novembre 2003 d'horaires de travail, permettant d'adapter la présence des fonctionnaires de police sur le terrain au moment de la commission des faits de délinquance, a contribué à la sécurisation de Nouméa<sup>2</sup>.

Un bureau de police a été ouvert dans le quartier sud de la ville en mars 2004 et une attention plus importante a été apportée à l'accueil des victimes et au suivi des plaintes. Dans cet esprit, un fonctionnaire de police a été désigné, au début de l'année 2004, comme correspondant pour l'aide aux victimes, au sein de la direction de la sécurité publique à Nouméa.

<sup>1</sup> Les mineurs représentent 25,49 % des mis en cause en Nouvelle-Calédonie, soit un taux, très supérieur à la moyenne nationale (18,11 %), en forte progression puisqu'il était de 20 % en 2003.

<sup>2</sup> Toutes ces actions ont conduit à une meilleure activité des services de police et à un plus grand nombre de prise de plaintes, ce qui pourrait expliquer aussi une partie de l'augmentation du nombre de faits constatés.



**Aussi l'augmentation de la délinquance semble-t-elle s'être stabilisée au cours des 8 premiers mois de 2005.** En effet, la délinquance générale en Nouvelle-Calédonie est en baisse de 4,69 % au cours de cette période, la délinquance de voie publique diminuant de 4,23 %, particulièrement en zone de police, avec une baisse de 10,66 %.

*b) L'activité des juridictions judiciaires*

Pour l'ordre judiciaire, la Nouvelle-Calédonie dispose, à Nouméa, d'un tribunal de première instance et d'une cour d'appel également compétente pour les îles Wallis et Futuna, avec, au 1<sup>er</sup> juillet 2005 un effectif réel de 31 magistrats (contre 26 en 2004) pour un effectif budgétaire de 32, et 70 fonctionnaires (contre 68 en 2004) dont 31 greffiers. Les effectifs de ces juridictions ont donc connu depuis 2004 une augmentation sensible, répondant à la progression de l'activité.

En effet, le nombre d'affaires civiles nouvelles du tribunal de première instance est passé de 3.339 en 2002 à 3.445 en 2003, et le nombre d'affaires civiles nouvelles dont a eu à connaître la cour d'appel a augmenté régulièrement (517 en 2001, 648 en 2003).

Les conditions matérielles de travail des juridictions de Nouméa sont marquées par des **contraintes immobilières** particulières.

La cour d'appel et une partie des services du tribunal de première instance sont installés dans le palais de justice qui, après avoir été endommagé par un attentat en 1985, a fait l'objet d'importants travaux de remise en état, tels que la reconstruction de deux salles d'audience et de leurs annexes, et l'amélioration de la sécurité, des accès, du confort technique.

La construction d'une deuxième annexe sur l'emprise du palais actuel est prévue pour pouvoir prendre en compte les besoins des juridictions et restituer à la mairie les locaux occupés par le tribunal d'instance<sup>1</sup>.

Les études préalables ont été engagées. Le projet, d'un montant estimé à 1,8 million d'euros consiste dans le relogement sur 810 m<sup>2</sup> du parquet général, du siège, du greffe de la cour d'appel, du service administratif régional et des archives des juridictions locales.

*c) La surpopulation chronique du centre pénitentiaire de Nouméa*

Le centre pénitentiaire de Nouméa, qui regroupe l'ensemble des régimes de détention en Nouvelle-Calédonie, dispose d'une capacité de 192 places. Confronté depuis plusieurs années à une très forte surpopulation, il accueillait 292 détenus au 1<sup>er</sup> juillet 2005, soit **un taux d'occupation de 152,1%**. Les effectifs de ses personnels s'élèvent au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à un total de 101 agents, dont 100 fonctionnaires d'Etat et un agent de statut local.

---

<sup>1</sup> Le tribunal d'instance, le service éducatif auprès du tribunal et le juge de l'application des peines sont hébergés dans un bâtiment pris à bail auprès de la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Jouxant le palais de justice, ce bâtiment est majoritairement occupé par la mairie de Nouméa qui souhaiterait récupérer l'ensemble des surfaces pour ses services.

Très ancien, ce centre est néanmoins adapté au contexte océanien dans la mesure où il occupe des bâtiments installés sur une superficie de vingt hectares, dont six réservés à la détention.

Il fait régulièrement l'objet de travaux d'entretien et de maintenance. Plusieurs opérations d'équipement importantes ont ainsi été menées dans le cadre du schéma directeur de restructuration élaboré en 1995, pour un montant de 2,2 millions d'euros. Il dispose désormais d'un nouveau quartier femmes de 15 places et d'un nouveau système de vidéosurveillance.

Toutefois, **la surpopulation chronique de l'établissement rend indispensable une extension de ses capacités d'accueil.**

Une première opération a ainsi permis la construction d'un quartier pour les mineurs comprenant 15 places. Les autres projets d'extension sont en suspens, la collectivité souhaitant récupérer le site, localisé en front de mer, et obtenir la construction d'un nouvel établissement d'une capacité de 300 places sur une réserve foncière à déterminer.

Au regard des besoins immobiliers identifiés par l'administration pénitentiaire et du nombre de places accordées pour l'outre-mer dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice, un projet de reconstruction ne peut être envisagé dans le cadre de cette loi de programmation. En outre, la ressource disponible sur le domaine pénitentiaire actuel permettrait de réaliser dans leur totalité les opérations de rénovation et d'extension, telles qu'elles ont été déclinées dans le schéma directeur.

#### ***D. LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE STABILITÉ EN POLYNÉSIE FRANÇAISE***

##### **1. Une nouvelle donne politique**

Après la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française, des élections ont eu lieu le 23 mai 2004 et ont abouti à un changement de majorité. Le parti de M. Gaston Flosse, le Tahoeraa Huiraatira, a obtenu 28 sièges, l'Union pour la démocratie (UPLD) - Tapura Amui No Te Faatereraa Manahune, parti de M. Oscar Temaru, 27 sièges, le Fetia Api, 1 siège et le No Oe E Te Nunaa, 1 siège.

Au terme de ces élections, ces trois partis, indépendantiste et autonomistes, ont constitué une coalition et M. Oscar Temaru, maire de Faa'a, chef de file des indépendantistes, a été élu président de la Polynésie française.

Toutefois, dès les premières séances de la nouvelle assemblée, des tensions sont apparues au sein de la coalition unissant autonomistes et indépendantistes, en particulier lors de l'engagement des discussions budgétaires. Ces divergences ont abouti au vote, le 9 octobre 2004, de deux motions de censure du gouvernement et à l'élection d'un nouveau président, le 22 octobre suivant, M. Gaston Flosse.

Par ailleurs, les élections dans la circonscription des Iles du Vent ont été annulées, le 15 novembre 2004, par le Conseil d'Etat se prononçant sur une requête de M. Gaston Flosse. La circonscription des Iles du Vent est la plus importante, avec 37 sièges sur les 57 que compte l'Assemblée. L'annulation des élections a toutefois été bien accueillie par l'ensemble des parties prenantes, le retour aux urnes constituant une voie d'apaisement de la situation. Les nouvelles élections dans la circonscription des Iles du Vent, le 13 février 2005, ont réuni une participation de près de 80 % et donné 46,9 % des voix à l'UPLD qui, grâce à la prime majoritaire, a remporté 25 des 37 sièges en jeu. Le Tahoeraa Huiraatira a quant à lui obtenu 10 sièges.

Ainsi, les membres de l'assemblée de la Polynésie française élus, lors des scrutins du 23 mai 2004 pour les cinq circonscriptions<sup>1</sup> dans lesquelles les élections se sont régulièrement déroulées et du 13 février 2005, pour la circonscription des Iles du Vent, sont issus des listes suivantes :

- La liste Union pour la démocratie-Tapura amui no te Faatereraa manahune (UPLD) qui obtient 28 sièges,
- Les listes Tahoeraa Huiraatira qui obtiennent 27 sièges,
- La liste Alliance pour une démocratie nouvelle qui obtient 2 sièges.

M. Gaston Flosse a été renversé par une motion de censure adoptée le 18 février 2005.

M. Oscar Temaru, réélu président de la Polynésie française le 3 mars 2005, est par ailleurs en charge des relations extérieures, de la réforme du statut, de la décentralisation, du développement des communes et de l'océanisation des cadres.

Aux termes de l'article 64 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie, le président de la Polynésie française dirige l'action du territoire, promulgue les lois du pays –qui restent des actes administratifs soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, signe les actes délibérés en Conseil des ministres et exécute les délibérations de l'assemblée.

## **2. Un soutien conséquent de l'Etat dans le cadre des dispositifs de défiscalisation**

La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer tend à favoriser la relance de l'investissement privé par un nouveau dispositif de défiscalisation, dont le champ a été étendu à la plupart des domaines d'activités<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des circonscriptions des Iles sous le Vent, des Iles Marquises, des Iles Australes, des Iles Tuamotu Ouest et des Iles Gambier et Tuamotu Est.

<sup>2</sup> Demeurent exclus du dispositif les structures où le bénéfice de l'aide serait difficile à justifier au regard des obligations communautaires ou constituerait un effet d'aubaine (commerce, activités financières, navigation de plaisance..).

L'agrément des opérations est implicite à l'expiration d'un délai de trois mois sans réponse de l'administration à compter de la réception de la demande, ce délai étant ramené à deux mois lorsque l'agrément est délivré localement<sup>1</sup>.

**En 2004, 65 des 140 demandes d'agrément** reçues par le ministère des finances au titre des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie **concernaient la Polynésie française**. Sur les 91 agréments délivrés en 2004, 50 portaient sur cette collectivité.

#### **Le contrat de ville de l'agglomération de Papeete pour 2005-2006**

Le contrat de ville de l'agglomération de Papeete a été signé le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Ses objectifs correspondent aux domaines dans lesquels l'appui de l'Etat apparaît nécessaire au regard des difficultés qu'affronte la société polynésienne (aménagement, éducation, emploi, sécurité).

Ainsi, le contrat, dont la réalisation devrait s'achever le 31 décembre 2006, comporte cinq axes majeurs :

- la prévention de la délinquance et la promotion de la citoyenneté,
- la prévention des exclusions,
- l'amélioration du cadre et des conditions de vie,
- l'extension du périmètre du contrat de ville aux communes de Moorea-Maiao et Papara, situées aux marges de l'agglomération de Papeete, qui font l'objet d'une forte pression démographique. Ces communes, désormais engagées dans un processus de développement accéléré, sont confrontées à un besoin de structuration de leurs services municipaux, afin d'accompagner l'arrivée massive de nouveaux habitants,

- les acteurs et les moyens de la politique de la ville. Les parties au contrat conviennent de la création d'un syndicat mixte pour la gestion du contrat de ville, qui a vocation à être remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2006 par un groupement d'intérêt public (GIP) de développement social et urbain.

En application du contrat, l'Etat versera au minimum 800.000 euros par an au titre du fonctionnement et 1,5 million d'euros par an pour l'investissement. Ces crédits proviendront de la délégation interministérielle à la ville et du ministère de l'outre-mer, le gouvernement de la Polynésie française participant également au contrat.

Le volume des investissements agréés en Polynésie française au titre des dispositifs de défiscalisation instaurés par la loi de programme pour l'outre-mer s'élève à 241,1 millions d'euros, soit **41,8 % des 576,2 millions d'euros d'investissements agréés dans les collectivités d'outre-mer** et en Nouvelle-Calédonie en 2004.

---

<sup>1</sup> Les projets d'investissements bénéficient des dispositions relatives à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, selon deux types de régime juridique : lorsque l'investissement est réalisé par une personne physique ou une personne morale dont les associés sont soumis à l'impôt sur le revenu, le régime applicable est prévu soit à l'article 199 undecies A soit à l'article 199 undecies B du code général des impôts ; lorsque l'investissement est réalisé par une entreprise passible de l'impôt sur les sociétés ou une personne morale dont les associés sont passibles de l'impôt sur les sociétés, le régime applicable est prévu à l'article 217 undecies du code général des impôts. La décision d'agrément relève du ministre en charge du budget.

Les investissements agréés en Polynésie française en 2004 se répartissent de la façon suivante :

Secteur d'activité	Montant des projets (millions d'euros)	Engagements souscrits par les promoteurs des projets en matière d'emplois
Hôtellerie (construction d'équipements neufs)	100,48	349
Hôtellerie (rénovation)	1,79	
Tourisme et plaisance	4,47	9
Transport	60,11	30
Industrie	34,12	120
Pêche	18,03	115
Agriculture	1,26	4
Energies nouvelles	4,68	
Bâtiment	6,86	29
Manutention portuaire	9,27	21
<b>TOTAL</b>	<b>241,05</b>	<b>677</b>

Source : ministère de l'outre-mer

Les **retombées annoncées en matière d'emplois** des investissements agréés en 2004 dans la collectivité paraissent satisfaisantes (677 créations d'emplois prévues sur 940 au titre des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie)<sup>1</sup>.

Le coût budgétaire total de l'aide fiscale correspondant aux projets agréés en 2004 dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie s'élève à 251,37 millions d'euros.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a souligné devant votre commission que la défiscalisation devait être considérée comme un outil de politique publique important pour le développement de l'outre-mer. Il a rappelé que la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoyait une évaluation de ce dispositif, qui ne constitue nullement des « niches fiscales », mais un outil de développement, au même titre que les zones franches urbaines, qui ne peuvent en aucun cas être assimilées à des paradis fiscaux.

Aux termes de l'article 38 de la loi, à compter de 2006, le gouvernement devra en effet remettre tous les trois ans au Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances pour l'année à venir, un rapport évaluant l'impact socio-économique des mesures de défiscalisation.

---

<sup>1</sup> Ces chiffres n'incluent pas les emplois indirects induits par les investissements agréés.

### 3. Le reflux de la délinquance

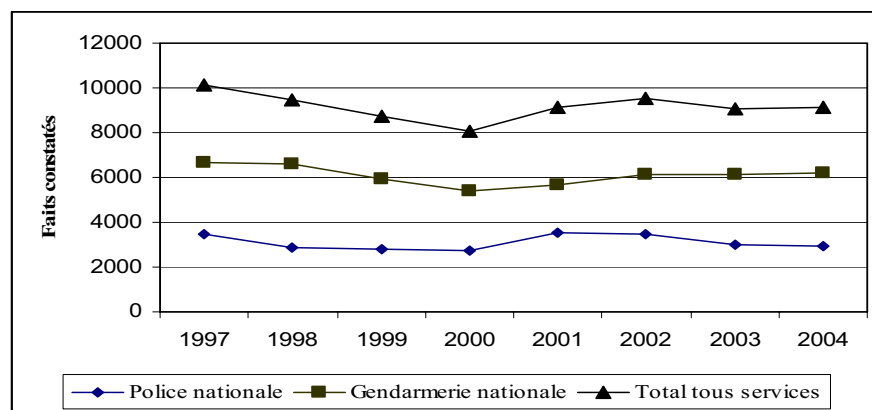
#### a) La diminution de la délinquance

La délinquance a été stable en Polynésie française en 2004 (+ 0,41 %, contre une baisse de 3,76 % en métropole), le nombre de faits constatés par les services de police et de gendarmerie s'élevant à 9.123. **La collectivité enregistre ainsi une baisse de la délinquance de 9,97 % depuis 1997<sup>1</sup>.**

Si la délinquance de voie publique a augmenté de 10,54 % en 2004 (- 8,45 % en métropole), cette catégorie de délinquance ne représente cependant que 39,32 % de la criminalité globale, avec 3.587 faits de voie publique, soit une proportion nettement inférieure à la moyenne des DOM (46 %) et à la métropole (50,44 %).

Après une progression de 5,96 % en 2003, les vols avec violence ont baissé de 26,11 % en 2004. **Les affaires de stupéfiants ont diminué de 24,88 % en 2004** (628 cas contre 836 en 2003), les infractions à la législation sur les stupéfiants constituant 6,58 % de l'ensemble des faits constatés en 2004, (9,2 % en 2003).

Evolution de la criminalité en Polynésie française de 1997 à 2004



Ainsi, les **opérations de recherche de plantations de pakalolo** (cannabis) dans les archipels ont conduit à la saisie et à la destruction de plus de 53.400 pieds (43.000 en 2003), et à la saisie de 7,5 kg de cannabis et 1,16 kg de résine de cannabis.

La délinquance économique et financière est en forte baisse de 21,81 %, après une hausse de 32,98 % en 2003. La majorité des dossiers concernent les escroqueries et abus de confiance. Les falsifications de carte de crédit, qui avaient progressé de 348,27 % en 2003, sont en baisse de 17,42 %.

<sup>1</sup> Il convient de souligner que la gendarmerie nationale ne dispose pas de données statistiques antérieures à 1997 (modification du mode de recueil), ce qui ne permet qu'une comparaison sur 8 ans.

En outre, **la délinquance des mineurs a baissé**; la proportion de jeunes délinquants parmi les personnes mises en cause s'élevant à 16,55 % en 2004, contre 17,89 % en 2003, alors que la proportion métropolitaine est de 18,14 %. La grande majorité des faits relèvent de la petite délinquance d'appropriation ou des vols de subsistance. Ainsi, la part des vols dans la délinquance générale est de 63,17 %, soit une proportion supérieure à celle observée dans les départements d'outre-mer (53,8 %) et en métropole (58,65 %).

Enfin, la part de la délinquance dans les Iles du Vent représente 82,39 % du total général des faits constatés en Polynésie française.

*b) La situation des établissements pénitentiaires*

La Polynésie française compte trois établissements pénitentiaires : le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, la maison d'arrêt de Taiohae (îles Marquises) et la maison d'arrêt d'Uturoa à Raiatea (îles sous le Vent). Ces établissements accueillent au 1<sup>er</sup> juillet 2005, 329 détenus pour 245 places.

Les trois établissements connaissent toutefois une situation très disparate :

Établissement	Capacité opérationnelle selon les normes en vigueur	Effectifs de détenus	Taux d'occupation
Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania	220	315	143,2 %
Maison d'arrêt de Taiohae (îles Marquises)	5	5	100,0 %
Maison d'arrêt d'Uturoa (Raiatea)	20	9	45,0 %
Ensemble de la Polynésie française	245	329	134,2 %

Le **centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania** est ainsi confronté à une forte **surpopulation carcérale**. L'isolement géographique des trois établissements ne permet pas de répartir cette surpopulation.

Aussi, le schéma directeur pluriannuel de restructuration et de rénovation élaboré en 1999 prévoit-il l'extension de la capacité d'accueil de ce centre. L'administration pénitentiaire envisage d'étendre l'établissement sur une parcelle voisine mise à disposition par le gouvernement de la Polynésie française, ou de construire un deuxième établissement indépendant sur un autre site. Dans les deux cas, l'objectif est de **créer 170 places supplémentaires**.

En outre, un quartier « courtes peines » pourrait être créé dans le cadre de 2.000 places prévues pour l'outre-mer au sein de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Les effectifs des personnels pénitentiaires en fonction en Polynésie française s'élevaient au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à 134 agents, dont 130 fonctionnaires de l'Etat et 4 agents de statut local.

### ***E. LA RECHERCHE D'UN APAISEMENT AU SEIN DU POUVOIR COUTUMIER À WALLIS-ET-FUTUNA***

Le territoire demeure régi par la loi du 29 juillet 1961 modifiée par la loi de finances du 29 décembre 1971, les lois du 26 juin 1973 et du 18 octobre 1978 et par la loi organique du 20 février 1995.

#### **1. La place du pouvoir coutumier à Wallis-et-Futuna**

L'article 3 de la loi du 29 juillet 1961 dispose que « *La République garantit aux populations du territoire de Wallis et Futuna le libre exercice de leur religion ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi.* »

Elle reconnaît implicitement le pouvoir coutumier en instituant :

- **un conseil territorial** présidé par le Préfet, administrateur supérieur, chef du territoire, et doté de trois vice-présidents qui sont les trois chefs traditionnels des trois royaumes. Il comprend également trois membres désignés par le chef du territoire, après accord de l'assemblée territoriale. Il examine notamment tous les projets de délibération qui doivent être soumis à l'assemblée territoriale ;

- **trois conseils de circonscription**, un à Wallis (Royaume d'Uvéa), deux à Futuna (Royaumes d'Alo et de Sigave) qui sont élus dans les conditions prévues par la coutume. Ils délibèrent sur tous les projets préparés par le chef de circonscription et le délégué du Préfet, et notamment sur le budget de la circonscription<sup>1</sup>.

L'**assemblée territoriale** est composée de vingt membres élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Il existe cinq circonscriptions électorales (trois à Wallis, une dans chacun des deux Royaumes dans l'île de Futuna). Elle a été intégralement renouvelée lors du scrutin du 10 mars 2002. Les membres de l'assemblée ont procédé au renouvellement de leur président et de leur bureau le 21 février 2005. M. Albert Likuvalu a été élu président en remplacement de M. Patalione Kanimoa, nommé conseiller économique et social.

A Wallis, la tradition coutumière est incarnée depuis plusieurs décennies par le roi (Lavelua) Tomasi Kulimoetoke, intronisé le 12 mars 1959 alors que l'archipel vivait encore sous le régime du protectorat. Le roi jouit d'une autorité reconnue, y compris par ses pairs de Futuna. Affaibli par l'âge, il n'exerce désormais que partiellement ses responsabilités.

---

<sup>1</sup> L'institution communale n'existe pas à Wallis et Futuna. Les circonscriptions en tiennent lieu.



Après la condamnation par la justice d'un membre de la famille du Lavelua, une opposition est apparue entre coutumiers et autorités de l'État, les premiers réclamant le remplacement du représentant de l'Etat, les secondes, l'application de la loi à tous.

Certaines familles royales ont alors décidé de réclamer la destitution du Lavelua. Cette tentative s'est traduite par des cérémonies de désignation de nouveaux ministres, en charge d'une grande **chefferie parallèle**. Le palais s'est alors employé à remplacer les ministres de la grande chefferie soupçonnés de s'être rangés du côté des opposants et tente depuis lors de contester la nouvelle chefferie parallèle, en lui reprochant de s'être auto-désignée au mépris des lois coutumières. La désignation d'un futur Lavelua, envisagée par la chefferie dissidente, n'a finalement pas eu lieu.

Cette situation a des répercussions sur la population, qui se divise également en deux camps, et jusqu'aux rois de Futuna, qui réaffirment leur attachement à la France.

Chacun des deux camps s'efforce d'obtenir une reconnaissance des autorités locales qui lui permettrait de s'imposer. Dans un premier temps, la chefferie concurrente a bénéficié de la reconnaissance publique par arrêté préfectoral du 21 juillet 2005. Cependant, la mobilisation de trois cents partisans du Lavelua, lors d'une manifestation le 3 août, a entraîné une nouvelle légitimation de la chefferie royale.

Afin d'apaiser la situation, un **médiateur** de l'Etat a été désigné. Arrivé le 25 septembre à Wallis, il **a réaffirmé la reconnaissance du Lavelua par la France**. Le compromis sur lequel se sont accordés représentants de l'Etat et chefferies locales précise qu'aucunes représailles ne seront exercées contre les opposants au Lavelua. Chacun des deux camps doit désormais s'accorder et travailler ensemble pour permettre un retour à une situation normale, dans le respect de la coutume.

Lors de son audition devant votre commission, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a indiqué que l'Etat s'attachait à assurer une médiation impartiale dans le conflit opposant les tendances conservatrice et rénovatrice au sein du pouvoir coutumier. Il a déclaré que, si le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ne comporterait pas de modification du statut de Wallis-et-Futuna, la loi de 1961 devrait néanmoins faire l'objet d'une réflexion afin d'être adaptée au nouveau cadre constitutionnel.

## **2. Un tissu économique fragile et une insuffisante mise en œuvre des aides à l'investissement**

Le territoire n'accueille pas d'activités économiques notables en dehors du bâtiment, des travaux publics et du commerce. De plus, la

population active de Wallis-et-Futuna demeure très réduite<sup>1</sup>. Aussi la fiscalité indirecte assure-t-elle 93 % des recettes fiscales de la collectivité.

Le budget du territoire pour l'année 2005 est marqué par les engagements du protocole d'accord sur le redressement des finances locales signé avec l'Etat le 25 novembre 2003<sup>2</sup>. En application de ce protocole, une aide exceptionnelle de l'Etat d'un montant total de 3.682.700 euros a été versée au territoire en 2003 et 2004, sous réserve de la mise en œuvre de mesures tendant à **mieux maîtriser les dépenses** : gel du point d'indice des fonctionnaires territoriaux, non remplacement d'un départ sur 3, octroi sous conditions de ressources des bourses aux élèves et étudiants.

Ainsi, la part des subventions de l'Etat dans le budget du territoire s'élève à 5,11 millions d'euros sur un montant total de 27,62 millions d'euros en 2005.

Certains indicateurs témoignent de la **précarité de la situation financière de nombreuses familles** de Wallis-et-Futuna. Le nombre d'interdits bancaires a en effet augmenté de 56,8 % en 2004, pour s'établir à 370 personnes, en raison non seulement du développement des jeux de hasard sur le territoire, mais aussi de la dégradation du marché de l'emploi. En outre, l'épargne collectée auprès des particuliers par les établissements locaux demeure très faible.

Les dépenses d'investissement ne s'élèvent qu'à 2,3 % du budget du territoire en 2005, soit 637.270 euros sur 27,62 millions d'euros. Cette faiblesse de l'investissement résulte du poids des charges de fonctionnement, mais aussi d'une **insuffisante capacité à mettre en œuvre les projets**.

En effet, au 31 décembre 2004, 6,12 millions d'euros de subventions du VIIIème Fonds Européen de Développement (FED), qui devaient être notamment consacrés à des aménagements portuaires tels que la réfection du quai de Mata Utu à Wallis-et-Futuna, n'avaient pas été employés<sup>3</sup>. En outre, un crédit de 3,58 millions d'euros de l'Agence française de développement (AFD), accordé en juillet 2002 pour l'extension du réseau de communication n'était mobilisé fin 2004 qu'à hauteur de 46 %.

Il est vrai que la situation géographique de Wallis-et-Futuna rend toute opération complexe et retarde la concrétisation des projets de développement. En outre, l'absence d'organisme de développement et de crédit pèse sur les initiatives locales, la Banque de Wallis-et-Futuna s'apparentant davantage à une banque de dépôt qu'à une banque de prêt.

---

<sup>1</sup> On dénombre à Wallis-et-Futuna 1.651 personnes ayant un emploi, dont 1.008 dans le secteur public.

<sup>2</sup> Si le budget primitif du territoire est voté par l'assemblée territoriale, il revient au préfet de le rendre exécutoire et de le mettre en œuvre en sa qualité de chef de l'exécutif et d'ordonnateur.

<sup>3</sup> Sur un montant total de 6,4 millions d'euros au titre du VIIIème FED.

Toutefois, la mise en œuvre des projets liés à la convention de développement signée le 20 décembre 2002 pour un montant de 25 millions d'euros couvrant la période 2003-2007, affiche de meilleurs résultats, 54 % des subventions ayant été engagées fin 2004.

Par ailleurs, **la réalisation du contrat de développement 2000-2004<sup>1</sup> apparaît plus dynamique**, le montant total des délégations reçues au 31 décembre 2004 atteignant 33,74 millions d'euros, soit 91 % de la part de l'Etat au sein du contrat<sup>2</sup>, 29,94 millions d'euros ayant été engagés, soit 89 % des délégations effectuées. La part incombant au territoire, soit 2,28 millions d'euros, a été entièrement consommée<sup>3</sup>.

S'agissant des aides européennes, 4,4 millions d'euros de crédits non consommés des FED antérieurs ont été repris au titre du IXème FED, qui s'élève par conséquent à 15,9 millions d'euros pour le territoire.

Enfin, **4 projets d'investissement** à Wallis-et-Futuna, d'un montant global de 11,3 millions d'euros, ont été **agréés en 2004 par le ministère des finances, au titre du dispositif de défiscalisation** défini par la loi de programme pour l'outre-mer. Les promoteurs de ces projets se sont engagés à créer 32 emplois, principalement dans le secteur des transports.

### 3. Le maintien d'un très faible taux de délinquance

Avec 152 infractions constatées en 2004 par la gendarmerie nationale, qui assure la totalité de la surveillance des îles Wallis et Futuna, le taux de délinquance reste très faible (10,17 ‰), malgré une augmentation de 32 % par rapport à 2003<sup>4</sup>.

#### Evolution de la délinquance à Wallis et Futuna

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de faits constatés	151	134	139	115	152

Les vols et les cambriolages représentent 61,18 % du total, avec un pourcentage élevé de faits de violences (14,7 %). La délinquance de voie publique (72 délits) représente 48 % de la délinquance générale. Les mineurs délinquants représentent 9,8 % des mis en cause, contre 18,14 % en métropole.

<sup>1</sup> Ce contrat a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2005. Le prochain contrat de développement, pour la période 2006-2010, devrait accorder une priorité au domaine de la santé, avec un effort destiné à la reconstruction des hôpitaux de Wallis-et-Futuna, au secteur social –personnes âgées, handicapées et habitat social- et à la formation professionnelle.

<sup>2</sup> La part de l'Etat s'élève à 37,17 millions d'euros, le montant total du contrat portant sur 39,45 millions d'euros.

<sup>3</sup> Dont 0,61 million d'euros en faveur de l'aide aux personnes âgées et 1,67 millions d'euros pour l'aide à l'enfance.

<sup>4</sup> Le taux de délinquance s'élève à 63,55 ‰ en métropole en 2004.

Le taux d'élucidation est stable (38,82 %) et supérieur au taux de la métropole (32,81 %). Toutefois, le taux d'élucidation des atteintes aux biens est relativement peu élevé, en raison du règlement de nombreuses affaires selon le mode coutumier, par l'intervention des chefferies.

Les **violences dues à l'alcool**, aussi bien sur les personnes qu'en matière de sécurité routière, constituent un problème récurrent. Aussi, l'administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna a-t-il décidé de faire de la lutte contre cette délinquance due à l'alcool une priorité.

En outre, la révélation des atteintes aux mœurs et des infractions contre la famille et l'enfant progresse lentement, en raison de données familiales et sociales, souvent liées à l'habitat, et d'une incompréhension culturelle qui incite la victime à se taire.

#### ***F. LE DYNAMISME DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES***

L'article 72-3, premier alinéa, de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, dispose, que : « *La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises* ».

Ainsi, les Terres australes et antarctiques françaises ne relèvent pas de la catégorie des collectivités d'outre-mer, désormais régies par l'article 74 de la Constitution, mais constituent une **collectivité *sui generis***, régie par la seule loi ordinaire.

L'actualisation, dans le cadre du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer en cours d'élaboration, de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises, devrait notamment **réaffirmer la pleine personnalité morale de la collectivité<sup>1</sup>**, confirmer l'application à son égard du principe de la spécialité législative -à l'exception de certaines matières limitativement énumérées- et déterminer le régime de l'entrée en vigueur des actes dans la collectivité.

#### **1. L'organisation performante des TAAF**

Lors des auditions organisées par votre rapporteur le 6 octobre 2005 dans le cadre du groupe d'études sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes, M. Michel Champon, préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises depuis janvier 2005, a déclaré que **près de**

---

<sup>1</sup> *L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 août 1955 dispose que « L'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen et la terre Adélie forment un territoire d'outre-mer possédant l'autonomie administrative et financière. Ce territoire prend le nom de Terres australes et antarctiques françaises. »*

**200 personnes** vivaient à tout moment dans les TAAF, chacune y réalisant un séjour de six mois à un an.

*a) L'organisation administrative des TAAF*

M. Michel Champon a indiqué qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 6 août 1955, l'administrateur supérieur des TAAF était assisté d'un **conseil consultatif**, devant se réunir au moins deux fois par an, notamment pour examiner le projet de budget du territoire. Il a rappelé que ce conseil se réunissait alternativement à Saint-Pierre-de-La-Réunion, siège de l'administration des TAAF depuis 1997, et à Paris.

Il a souligné que, le conseil consultatif ne comprenant que 7 membres<sup>1</sup>, il était difficile de rassembler un nombre suffisant de participants à chacune de ses réunions. Il a par conséquent souhaité que la composition du conseil consultatif soit modifiée lors de l'examen du projet de loi ordinaire portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, en cours d'élaboration, afin d'augmenter le nombre de ses membres et de **créer des postes de suppléants**.

L'administration des TAAF emploie une quarantaine de personnes à Saint-Pierre-de-La-Réunion. En outre, **le préfet, administrateur supérieur des TAAF, est représenté par un chef de district** à Saint-Paul-et-Amsterdam, à Crozet, aux Kerguelen et en Terre-Adélie. Chaque chef de district bénéficie de l'appui d'agents du ministère de la défense, au titre de la « participation extérieure »<sup>2</sup>.

Enfin, lors de son audition par le groupe d'études sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes, M. Thierry Deles, ancien chef de district à Crozet, a souligné que cette fonction rassemblait à la fois **les missions d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil**, ainsi que des responsabilités notamment en matière d'équipement, de sécurité et de gestion (des finances, du ravitaillement ...). Il a déclaré qu'elle impliquait surtout l'animation d'un groupe humain de petite taille, dans une situation de promiscuité et d'isolement extrême.

*b) Une quasi-autonomie financière*

La collectivité des TAAF est **financièrement autonome à hauteur de 80 %**. Son budget s'élevait à 27 millions d'euros en 2005, dont seulement

---

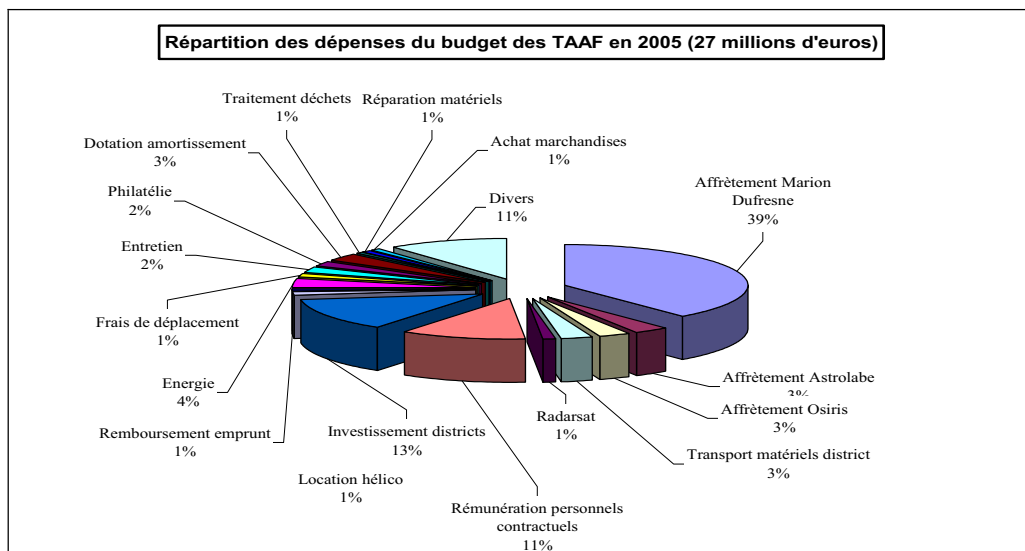
<sup>1</sup> Le conseil consultatif comprend 7 membres nommés pour cinq ans, dont un membre désigné par le ministre de la défense nationale, un membre désigné par le ministre de l'outre-mer parmi les membres de l'office de la recherche scientifique, un membre désigné par le ministre de l'éducation nationale parmi les membres du Centre national de la recherche scientifique, un membre désigné par le ministre chargé de l'aéronautique marchande, un membre désigné par le ministre de la marine marchande et deux membres désignés par le ministre de l'outre-mer parmi les personnalités ayant participé à des missions scientifiques dans les îles australes et antarctiques françaises.

<sup>2</sup> Ainsi, 11 agents du ministère de la défense travaillent au siège des TAAF à la Réunion, 9 à Crozet, 18 aux Kerguelen, 9 à Amsterdam et 2 en Terre-Adélie.

5,18 millions d'euros, soit 19 %, provenant de dotations versées par l'Etat, 4 millions d'euros issus des droits de pêche (15 % du budget) et 6 millions d'euros perçus au titre du sous-affrètement du **Marion Dufresne**.

Ce navire ravitailleur, servant à la fois de paquebot pour le transport du personnel des bases et des visiteurs, de cargo, de pétrolier, de porte-hélicoptère et de bâtiment de recherche<sup>1</sup>, absorbe néanmoins 39 % du budget des TAAF, soit 10,5 millions d'euros.

La collectivité perçoit en outre les recettes de la vente des produits saisis dans le cadre de la **lutte contre la pêche illicite** (500.000 euros en 2005), essentiellement conduite dans les districts de Crozet, des Kerguelen et d'Amsterdam, qui rassemblent une ZEE de 1.750.000 km<sup>2</sup>.



Source : Terres australes et antarctiques françaises

Les TAAF perçoivent par ailleurs un impôt sur le revenu<sup>2</sup>, la **contribution directe territoriale**, acquittée par les personnes séjournant sur le territoire, ainsi que le produit des ventes philatéliques et des recettes liées à des prestations de services, notamment pour Météo France.

A cet égard, M. Michel Champon, préfet, administrateur supérieur, a rappelé que les TAAF présentaient un intérêt exceptionnel pour la France, en lui offrant des postes d'observation météorologiques et scientifiques privilégiés. Il a déclaré que Météo France, le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) étaient implantés quasiment dans chaque district.

<sup>1</sup> Le Marion Dufresne est équipé de 650 m<sup>2</sup> de laboratoires.

<sup>2</sup> Le produit de la contribution directe territoriale, prélevée à la source par les employeurs, s'élève à 450.000 euros en 2005. Elle s'applique même aux séjours inférieurs à six mois. Si l'impôt sur le revenu dû en métropole ou à la Réunion est inférieur au prélèvement des TAAF, celles-ci remboursent la différence au contribuable. Si ce dernier n'est pas imposable, les TAAF lui remboursent la totalité des sommes prélevées.

Ainsi, le CEA possède quatre stations dans trois districts, permettant à la France d'exercer un **contrôle de l'application** du traité de non-prolifération nucléaire de 1968 et **du traité d'interdiction complète des essais nucléaires** de 1996.

Enfin, lors de son audition, M. Michel Champon a estimé que la suppression de l'immatriculation des navires de commerce au registre des TAAF (pavillon des Kerguelen), prévue par l'article 34 de la loi<sup>o</sup> 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français, entraînerait une perte de 900.000 euros par an pour le budget de la collectivité.

## 2. L'efficacité confirmée de la lutte contre la pêche illicite

Le dispositif législatif et réglementaire français en matière répressive<sup>1</sup> comprend des sanctions particulièrement lourdes pour les contrevenants aux règles définies en matière de pêche, qui sont passibles d'amendes de 152.450 euros, augmentées de 76.225 euros par tonne pêchée au-delà de 2 tonnes.

Vingt navires de pêche illicite ont été arraisonnés par les bâtiments de la marine nationale de 1997 à 2000, pour être déroutés vers La Réunion et confisqués par décision de justice. Seulement deux navires ont été interceptés depuis 2001, ce qui traduit l'efficacité du dispositif mis en place. Toutefois, les braconniers semblent s'être adaptés à la menace que présente ce dispositif, puisque le Centre opérationnel de sauvetage maritime de la Réunion, chargé de conduire les missions de contrôle des pêches, estime que les captures illégales de légine étaient trois fois supérieures au quota autorisé par les TAAF en 2001 et 2002.

Le **système Radarsat**, opérationnel depuis février 2004, permet une détection par radar des navires situés dans les ZEE de Kerguelen et de Crozet à partir d'un satellite. Il est financé conjointement par les ministères de l'équipement, de la défense et de l'outre mer.

La conjugaison des efforts nationaux et de la **coopération avec l'Australie** entraîne un effet d'éviction des pêcheurs illicites.

En effet, un traité de coopération maritime a été signé avec l'Australie le 24 novembre 2003, afin de renforcer la police des pêches, notamment pour la pêche à la légine, par la définition de procédures de surveillance et l'échange d'informations. L'Australie, qui dispose depuis 2005 d'un navire de contrôle armé, pourrait être à terme associée au projet Radarsat et à l'organisation conjointe de patrouilles.

Les actions diplomatiques menées localement après chaque observation suspecte dans les eaux internationales de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)

---

<sup>1</sup> Loi n° 66-400 du 18 juin 1966 relative à l'exercice de la pêche maritime et à l'exploitation des produits de la mer dans les Terres australes et antarctiques françaises modifiée.

ont permis d'accentuer la pression exercée sur les Etats complices. Ainsi, les Seychelles ont radié de leur registre les navires de pêche désignés comme illicites par la France, et l'Ile Maurice tend à abandonner le rôle de base arrière des braconniers.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par le ministère de l'outre-mer, les observations issues du système Radarsat permettent de confirmer que les navires de pêche illicite ne fréquentent plus les ZEE des TAAF depuis plus d'un an, à de très rares exceptions.

### **3. L'extension du domaine de l'administrateur supérieur des TAAF aux îles éparses**

Les cinq îles Eparses (**Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India** situées dans le canal du Mozambique, et **Tromelin**, isolée dans l'Océan indien), accueillent régulièrement des garnisons militaires et des météorologues.

#### **Les îles Eparses**

L'île **d'Europa** est la plus grande des îles Eparses (30 km<sup>2</sup>). Un lagon couvre le cinquième de l'île, qui dispose d'une végétation indigène quasiment intacte.

**Bassas da India** est un atoll en formation d'une superficie inférieure à 1 km<sup>2</sup>, que la mer recouvre presque entièrement à marée haute.

**Juan de Nova** est une île en croissant d'une superficie de 5 km<sup>2</sup>, protégée par un vaste lagon et une barrière corallienne.

Depuis 1973, un détachement du 2<sup>ème</sup> Régiment Parachutiste d'Infanterie de Marine (RPIMA) est installé à Europa et à Juan de Nova.

**L'archipel des Glorieuses** est composé de deux îles coralliennes, d'une superficie totale de 7 km<sup>2</sup>; une station météorologique automatique et un détachement de la légion étrangère y sont installés.

**Tromelin** est une petite île plate de 1 km<sup>2</sup>, située à 535 km dans le nord-est de la Réunion. La station météorologique qui y est installée depuis 1954 s'est révélée d'un grand intérêt pour la détection des formations cycloniques dans le sud-ouest de l'océan Indien (La Réunion, Madagascar, Ile Maurice).

**Dépourvues de population permanente**, les îles Eparses n'ont pas un statut de département ni de collectivité d'outre-mer. Lors de l'examen du projet de loi relative à la pollution de la mer, le Conseil d'Etat a considéré que la loi s'appliquait de plein droit dans ces îles qui, ne constituant pas un territoire, n'étaient pas régies par le principe de la spécialité législative.

Le décret n° 60-555 du 1<sup>er</sup> avril 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France a placé les îles Éparses sous l'autorité du ministre chargé de l'outre-mer, tout en permettant à ce dernier de déléguer cette compétence à un fonctionnaire relevant de son autorité.



Ainsi, l'arrêté du 3 janvier 2005 relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India, confie l'administration de ces îles au préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctique françaises.

Le projet de loi ordinaire complétant le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, en cours d'élaboration, devrait prévoir une modification de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises, afin d'ériger les îles Eparses en un **cinquième district** des TAAF.

\*

\*       \*

<p><b>Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2006.</b></p>
--