

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Félix DESPLAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 18) (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA MISSION OUTRE-MER : UNE MISSION AU MONTANT LIMITÉ QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRA MARINS	8
A. UNE MISSION AU VOLUME BUDGÉTAIRE LIMITÉ	8
1. <i>Les dotations budgétaires de la mission</i>	8
a) La répartition des crédits	8
b) Une mission au périmètre stabilisé	9
2. <i>Une analyse difficile de l'évolution des crédits de la mission</i>	10
3. <i>Des indicateurs de performance peu pertinents</i>	12
B. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER RÉVÈLE LA COEXISTENCE DE CONCOURS BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES	12
1. <i>Le maintien de l'effort budgétaire et fiscal global</i>	12
2. <i>Le renforcement indispensable de l'administration chargée de l'outre-mer</i>	16
a) Le besoin d'une administration forte pour assurer le suivi des engagements de l'État outre-mer	16
b) La mise en place de la Délégation Générale à l'Outre-mer (DéGéOM).....	16
c) Un « échec qualitatif » ?	17
d) Un positionnement interministériel grâce à un rattachement auprès du Premier ministre	18
C. LE DIFFICILE BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER	18
a) Un dispositif coûteux.....	19
b) Un dispositif à l'évaluation inexistante.....	19
II. UNE NOUVELLE ÉTAPE INSTITUTIONNELLE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	21
A. VERS LA COLLECTIVITÉ UNIQUE EN GUYANE ET EN MARTINIQUE	21
1. <i>Un processus permis par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003</i>	21
2. <i>Des choix institutionnels différents pour la Guyane et la Martinique</i>	22
a) La conservation du schéma régional en Guyane.....	23
(1) Les élections des conseillers de l'assemblée de Guyane	23
(2) Le fonctionnement de l'Assemblée de Guyane	23
b) La transposition du schéma corse en Martinique.....	24
(1) L'élection des conseillers à l'assemblée de Martinique	24
(2) Le fonctionnement de l'assemblée de Martinique	24
c) Les dispositions communes aux deux collectivités.....	25
d) Le nouveau pouvoir de substitution du préfet	26
e) La rénovation du régime des habilitations de l'article 73	26
B. LE PROCESSUS D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA GUADELOUPE	28
1. <i>L'élaboration d'un projet de société comme préalable à toute évolution institutionnelle</i>	28
2. <i>La mise en œuvre d'habilitations en Guadeloupe</i>	29

C. LE CHOIX DE LA RÉUNION DE CONSERVER SON STATUT INSTITUTIONNEL ACTUEL	29
III. LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE : UNE MISE EN ŒUVRE QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ESPÉRANCES	30
A. UNE VOLONTÉ ANCIENNE D'ACCÉDER AU STATUT DE DÉPARTEMENT.....	30
1. <i>De l'accord du 27 janvier 2000 au premier statut du 11 juillet 2001</i>	30
2. <i>Le nouveau statut de Mayotte issu de la loi organique de 2007</i>	32
3. <i>L'accélération de la départementalisation de la Mayotte à partir de 2008</i>	32
B. UNE PRÉPARATION INSUFFISANTE DE LA DÉPARTEMENTALISATION.....	33
1. <i>Un accompagnement budgétaire modeste</i>	34
2. <i>Les évolutions nécessaires induites par la départementalisation</i>	35
a) Les récentes évolutions du statut personnel	35
b) La nécessité d'achever la révision de l'état civil des mahorais	35
c) La nécessaire réforme du cadastre.....	37
3. <i>L'année 2011 : les premiers pas de la départementalisation</i>	37
4. <i>Les problèmes de ressources humaines de la nouvelle organisation judiciaire de Mayotte</i>	38
a) Une nouvelle organisation judiciaire rendue nécessaire par la départementalisation	38
b) Une mutation des juridictions mal anticipée	39
5. <i>L'accession de Mayotte au statut européen de RUP</i>	40
IV. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ET L'AMÉLIORATION DE LA JUSTICE : UNE VOLONTÉ AFFICHÉE MAIS DES MOYENS LIMITÉS	42
A. UNE POLITIQUE RÉVOLUE DE MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES AUX RÉSULTATS NUANCÉS.....	42
1. <i>Une volonté de maîtrise des flux migratoires</i>	42
a) L'importance des facteurs géographiques et économiques	42
b) L'importance de l'immigration clandestine	42
2. <i>Une politique active de reconduite à la frontière peu efficace</i>	43
a) Des objectifs largement dépassés	43
b) Une politique du chiffre qui atteint ses limites.....	44
3. <i>La coopération transfrontalière : un outil de lutte contre l'immigration clandestine peu développé</i>	46
4. <i>Une politique immobilière incohérente en matière de rétention</i>	47
B. LA JUSTICE DANS LES DOM : UN EFFORT À RENFORCER	48
1. <i>Une situation contrastée en matière d'insécurité</i>	49
2. <i>Des moyens pénitentiaires en évolution mais des réalisations concrètes trop tardives</i>	49
a) La persistance d'une surpopulation carcérale.....	49
b) Une politique immobilière trop tardive	50
3. <i>La situation toujours difficile des juridictions judiciaires et administratives des DOM</i>	52
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, jeudi 27 octobre 2011¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mardi 15 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné², sur le rapport pour avis de M. Félix Desplan, les crédits consacrés aux **départements d'outre-mer** au sein de la mission « outre-mer » du projet de loi de finances pour 2012.

Le rapporteur a **déploré le caractère ministériel et non interministériel de la mission**. Rappelant que les crédits de la mission connaissent, au titre du budget 2012, un coup de rabot ramenant le budget pour 2012 à un niveau inférieur à celui de 2010, il a indiqué que les crédits de la mission s'élevaient à 2,131 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 1,979 milliard d'euros en crédits de paiements. La mission outre-mer représentera, en 2012, **15,3 % de l'effort total de l'État en faveur de l'outre-mer en autorisations d'engagement et 15 % en crédits de paiement**. Cet effort global s'élèverait en 2012 à 16,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 16,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

Le rapporteur a rappelé **l'urgente nécessité de revaloriser**, au sein du Gouvernement, **le ministère chargé de l'outre-mer, par un rattachement direct au Premier ministre de l'actuelle délégation générale à l'outre-mer** afin de lui conférer l'autorité suffisante pour coordonner l'action des différents ministères en faveur de l'outre-mer. Il a également insisté sur l'insuffisante évaluation des dispositifs de défiscalisation et d'allègements de charges sociales en outre mer.

En matière institutionnelle, le rapporteur a constaté que **l'évolution de Mayotte en département, effective depuis le 31 mars 2011, ne s'est pas accompagnée d'une participation budgétaire suffisante de l'État**. Il a rappelé que les crédits destinés à Mayotte sont affectés en priorité à la modernisation et au renforcement du développement économique de Mayotte.

Le président Jean-Pierre Sueur a proposé l'envoi à Mayotte et à La Réunion d'une délégation de la commission des lois au cours de l'année 2012. Le rapporteur s'est **inquiété de la situation de l'immigration clandestine dans les DOM** et a relevé les limites de la politique active de reconduite à la frontière conduite jusqu'à présent par l'État. Il a plaidé pour le développement d'une politique de coopération transfrontalière, aujourd'hui encore peu développée, comme outil de lutte contre l'immigration clandestine.

Enfin, le rapporteur a relevé la **persistance d'une surpopulation carcérale** dans les DOM, malgré l'augmentation du nombre de places dans les maisons d'arrêt et les centres pénitentiaires entre 2006 et 2011. Il a regretté que la réalisation des extensions ou des reconstructions des établissements pénitentiaires soit annoncée à des horizons éloignés alors même que la situation de surpopulation carcérale est ancienne et atteint aujourd'hui un seuil inacceptable. Il a enfin déploré les moyens limités dont disposent les juridictions judiciaires et administratives pour faire face à l'afflux de dossiers chaque année.

Ces observations ont conduit la commission des lois à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2012.

¹ Le compte rendu de l'audition de Mme Marie-Luce Penchard est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111024/lois.html#toc9>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111114/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

La mission « Outre-mer » fait l'objet, à compter de cette année, de deux avis budgétaires distincts de votre commission des Lois. L'un est consacré à l'effort de l'État en faveur des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et a été confié à notre excellent collègue, M. Christian Cointat. Le présent rapport pour avis est consacré aux départements d'outre-mer, et à l'analyse de la situation institutionnelle de chacun d'entre eux.

Le contexte budgétaire contraint dans lequel a été préparé le projet de loi de finances pour 2012 a tout de même permis la prise en compte des spécificités des départements d'outre-mer, ces derniers représentant une richesse environnementale et économique qu'il est nécessaire de ne pas négliger.

Dans le même temps, les DOM connaissent actuellement une différenciation institutionnelle destinée à prendre en compte les souhaits de chaque territoire soit de s'insérer davantage au droit commun des départements, soit, au contraire, de bénéficier d'une prise en compte particulière de leur spécificité. Ainsi, l'année 2011 a été marquée par la départementalisation de Mayotte, survenue le 31 mars 2011, qui est ainsi devenue le cinquième département d'outre-mer. En outre, ont été adoptées les lois ordinaire et organique entérinant l'évolution institutionnelle dont bénéficieront la Guyane et la Martinique à partir de 2014.

Ces évolutions institutionnelles ne doivent pas masquer la fragilité de ces territoires : la situation des DOM au regard de la pression migratoire et du problème de l'immigration clandestine, bien qu'hétérogène, est préoccupante. Il en est de même pour les juridictions judiciaires et administratives, confrontées à une augmentation de leur charge de travail que leurs moyens limités ne permettent pas de traiter efficacement.

Ainsi, face à ce contexte, votre rapporteur se félicite de la création prochaine d'une délégation à l'outre-mer, conformément à l'annonce de M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, qui avait déclaré, le 11 octobre dernier : « *les situations et les défis spécifiques de l'outre-mer seront-ils davantage pris en compte, et leurs atouts pleinement valorisés* ».

I. LA MISSION OUTRE-MER : UNE MISSION AU MONTANT LIMITÉ QUI REND IMPARFAITEMENT COMPTE DE L'EFFORT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRA MARINS

Cette première partie est commune au présent rapport et au rapport de M. Christian Cointat sur les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF : tous deux prennent en effet appui sur la mission « Outre-mer ».

A. UNE MISSION AU VOLUME BUDGÉTAIRE LIMITÉ

A titre liminaire, vos rapporteurs constatent avec satisfaction que l'ensemble des réponses au questionnaire budgétaire ont été envoyées dans le délai imparti par les services du ministère chargé de l'outre-mer. Toutefois, certaines questions font l'objet de réponses particulièrement succinctes.

1. Les dotations budgétaires de la mission

La mission « Outre-mer » regroupe les dotations allouées aux territoires ultra marins, inscrites au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Le projet de loi de finances pour 2012 fixe leur montant à 2,179 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2,035 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Toutefois, conformément à l'annonce du Premier ministre le 24 août 2011, la mission outre-mer n'échappe pas à l'**effort supplémentaire d'un milliard d'euros de maîtrise budgétaire** voulu par le gouvernement, dans un contexte de déficit budgétaire élevé. Cet effort s'accompagne d'une diminution de 1,15 % des crédits en AE, soit **48 millions d'euros**, portant le montant des AE à **2,131 milliards d'euros**. Les crédits de paiement, quant à eux, sont maintenus à leur niveau fixé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2011, malgré une **baisse de 56 millions d'euros** pour s'élever à **1,979 milliards d'euros**.

a) La répartition des crédits

La mission Outre-mer comporte deux programmes :

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

Le **programme 138 « emploi outre-mer »** est doté de 1,33 milliard d'euros en AE, soit une baisse de 2,1 % par rapport au budget 2011, et 1,34 milliard d'euros en CP, correspondant à une hausse de 1,3 %.

Ce programme regroupe les crédits destinés aux aides aux entreprises propres à l'outre-mer (aide au fret, aide à la rénovation hôtelière et

compensation des exonérations de charges sociales issues de la LODEOM¹, ces dernières représentant la moitié des crédits de la mission) ainsi que ceux destinés aux actions en faveur de l'inclusion dans l'emploi et de la formation professionnelle (formation en mobilité, service militaire adapté -SMA-, actions de formation et d'insertion dans les collectivités françaises du Pacifique).

Il compte deux actions :

- l'**action n° 1 « soutien aux entreprises »** : son objectif essentiel est la diminution des coûts de production, particulièrement ceux du travail, par des exonérations de charges sociales et patronales. Elle vise également à favoriser la création d'emplois pérennes par les entreprises du secteur marchand des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon par un alignement de leurs charges d'exploitation ;

- l'**action n° 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »** qui finance les principaux dispositifs d'insertion sociale des jeunes ultra-marins : le service militaire adapté (SMA) et l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Le **programme 123 « conditions de vie outre-mer »** décline au sein de huit actions, d'une part, les crédits destinés au financement de dispositifs d'intervention spécifique à l'outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux) et, d'autre part, les crédits destinés à l'accompagnement des collectivités territoriales dans leur effort en termes d'investissement (aménagement du territoire et politiques contractuelles, dotations d'investissement aux collectivités, fonds exceptionnel d'investissement et appui à l'accès au financement bancaire au travers des prêts octroyés aux collectivités).

Ce programme représente 808 millions d'euros en AE et 631 millions d'euros en CP, ce qui correspond, pour ces derniers, à une diminution de 2,5 % par rapport au budget 2011.

b) Une mission au périmètre stabilisé

Selon les informations fournies à vos rapporteurs, aucune modification du périmètre de la mission outre-mer n'est à relever au titre du budget 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

Pour mémoire, nous rappellerons que la mission outre-mer a fait l'objet d'importantes modifications depuis le budget 2008 destinées à redonner aux deux programmes de la mission une plus grande cohérence afin qu'ils regroupent les seuls crédits affectés aux dispositifs spécifiques dédiés aux collectivités ultramarines.

Ainsi, dès **2008**, les dispositifs d'aides à l'emploi de droit commun ont été transférés vers le ministère chargé de l'emploi ; le programme 160 a

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique outre-mer, dite LODEOM.

été supprimé à la suite du rattachement des fonctions support aux services mutualisés du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales tandis que les dotations versées aux collectivités du Pacifique et de Mayotte sont désormais incluses dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

En **2009**, une nouvelle action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement », créé par l'article 31 de la LODEOM, a été ajoutée au programme 123. Enfin, au titre du budget pour **2011** :

- la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire de Mayotte émergeant à l'action n° 6 « Collectivités territoriales » a été transférée sur le programme 122 du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales ;

- les crédits destinés au financement des opérations incluses au sein des contrats de projet État-Région (CPER) dans les quatre départements et régions d'outre-mer (DROM), en provenance du ministère de la culture et de la communication, du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, ont été transférés vers l'action n° 2 du programme 123 (« Aménagement du territoire »).

2. Une analyse difficile de l'évolution des crédits de la mission

Entre 2008 et 2012, les crédits de la mission outre-mer ont connu une évolution importante, s'élevant à + 32 % en AE et + 26 % en CP. La progression des crédits s'élèverait respectivement à + 29 % et + 22,2 % en prenant en compte la restriction budgétaire survenue par la suite au titre de la mission pour 2012. Vos rapporteurs constatent que cette augmentation ne doit masquer une évolution contrastée : en effet, les crédits alloués à la mission en 2011 avaient fortement diminué par rapport à ceux de 2010 et l'augmentation entre 2011 et 2012 ne compense pas cette diminution préalable, comme le démontre le tableau suivant.

**Tableau récapitulatif des crédits de la mission « Outre-mer »
entre 2008 et 2012**

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		PLF 2012		Évolution 2008-2012 (en %)		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Millions d'euros													
Mission Outre-mer	1.653	1.619	1.962	1.871	2.168	2.023	2.156	1.977	2.131	1.979	29	22,2	

Source : PAP annexé au projet de loi de finances pour 2012

Selon le gouvernement, l'augmentation des crédits de la mission reflète la prise en compte, dès le PLF pour 2010, des nouvelles priorités définies lors du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), qui s'était tenu le 6 novembre 2009 ainsi que les évolutions relatives aux dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la LODEOM.

Toutefois, force est de constater qu'il est difficile d'effectuer une comparaison des crédits entre 2008 et 2012 en raison des modifications de périmètre importantes dont a fait l'objet la mission à chaque budget. D'après les informations fournies par la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM), les crédits de la mission qui traduisent les engagements prévus par le CIOM de novembre 2009 et la LODEOM s'élèvent, au titre du PLF pour 2012, à 1,83 milliard d'euros répartis de la façon suivante :

- compensation intégrale des exonérations de charge (1,14 milliard d'euros en AE, action n° 1 du programme 138) ;
- poursuite de la montée en puissance du SMA 6000 (186 millions d'euros) ;
- maintien du niveau des crédits en faveur du logement (274,5 millions d'euros pour la ligne budgétaire unique (LBU)) ;
- pérennisation de la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire en Guyane (10 millions d'euros) ;
- financement des contrats de projet et de développement en cohérence avec les engagements de l'État (180 millions d'euros) ;
- soutien spécifique aux entreprises par l'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière (27 millions d'euros) ;
- moyens en faveur du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) permettant de programmer de nouvelles opérations et de respecter les engagements pris (17 millions d'euros).

Toutefois, **vos rapporteurs estiment qu'à l'exception du fonds exceptionnel d'investissement, les autres lignes budgétaires ne répondent pas directement aux conclusions du CIOM et de la LODEOM, auxquelles elles préexistent.** Elles ont connu, au mieux, une augmentation de leurs crédits budgétaires sans toutefois répondre spécifiquement aux différentes problématiques soulevées lors des événements de 2009. Il convient toutefois de rappeler que l'augmentation des crédits de paiement consécutive à la LODEOM et à la loi de finances initiale pour 2010 visait à régulariser la situation de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, en matière d'exonérations de charges sociales et patronales.

C'est pourquoi vos rapporteurs jugent qu'une réflexion devrait être conduite afin que la mission soit organisée autour de programmes et d'actions plus spécifiquement adaptés aux problématiques des territoires ultramarins.

3. Des indicateurs de performance peu pertinents

Compte tenu de l'ampleur de l'effort budgétaire et fiscal en faveur de l'outre-mer, notamment en matière de défiscalisation et d'allègement de charges sociales, il appartient à l'État de s'assurer, d'une part, de l'efficacité économique et sociale des dispositifs mis en place dans ces territoires et, d'autre part, de mieux vérifier l'emploi des crédits attribués à l'outre-mer et à ses collectivités territoriales.

Vos rapporteurs s'interrogent sur la rentabilité des choix effectués par l'État en faveur de l'outre-mer et sur la réalité des capacités d'évaluation de l'impact économique et social réel des mesures de soutien et d'accompagnement. Il est en effet dans l'intérêt même des populations et des élus d'outre-mer de connaître l'efficacité des dispositifs mis en place en matière de développement, d'emploi et de niveau de vie, ne serait-ce que pour privilégier les instruments les plus efficaces. Les priorités données aux politiques d'exonérations et de défiscalisation doivent donc s'accompagner d'une étude d'impact de ces dispositifs afin d'en mesurer toutes les conséquences économiques et sociales.

Or, force est de constater que les trois indicateurs de performance au titre du programme 138 « emploi outre-mer » ne permettent pas d'évaluer de façon complète et efficace l'impact des mesures considérées. Le même constat peut être avancé pour les cinq indicateurs de performance destinés à mesurer les crédits du programme 123 « conditions de vie outre-mer ». Par ailleurs, les réponses à certaines questions adressées à vos rapporteurs sont loin d'être satisfaisantes et semblent révéler des moyens d'évaluation insuffisants de la part des services chargés de l'outre-mer.

La question de la pertinence des indicateurs de performance et de la capacité de l'administration chargée de l'outre-mer de mesurer l'impact des mesures mises en œuvre renvoie à celle de la réorganisation de l'administration centrale chargée de l'outre-mer. Vos rapporteurs constatent que **l'évaluation, pourtant prônée par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) qui doit permettre de mieux adapter les dispositifs mis en œuvre, n'a pas encore suffisamment pénétré les politiques en faveur de l'outre-mer.**

B. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER RÉVÈLE LA COEXISTENCE DE CONCOURS BUDGÉTAIRES HÉTÉROGÈNES

1. Le maintien de l'effort budgétaire et fiscal global

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer, **l'effort budgétaire global de l'État envers l'outre-mer, auquel contribuent 89 programmes relevant de 27 missions budgétaires en 2012, est estimé en**

autorisations d'engagement à **13,8 milliards d'euros en AE et 13,4 milliards d'euros en CP** (contre respectivement 13,7 et 13,3 milliards d'euros en LFI pour 2011 et 13,7 et 13,6 milliards d'euros en exécution 2010). Ainsi, l'effort budgétaire total devrait progresser de + 0,5 % en 2012, sans prise en compte de la diminution de 48 millions d'euros dont a fait l'objet la mission outre-mer, contre + 0,2 % en 2011.

Les crédits de la mission outre-mer présentés précédemment sont compris dans l'effort budgétaire total de l'État en faveur de l'outre-mer : ainsi, **la mission outre-mer représente-t-elle 15,3 % seulement de l'effort total en AE et 15 % en CP.**

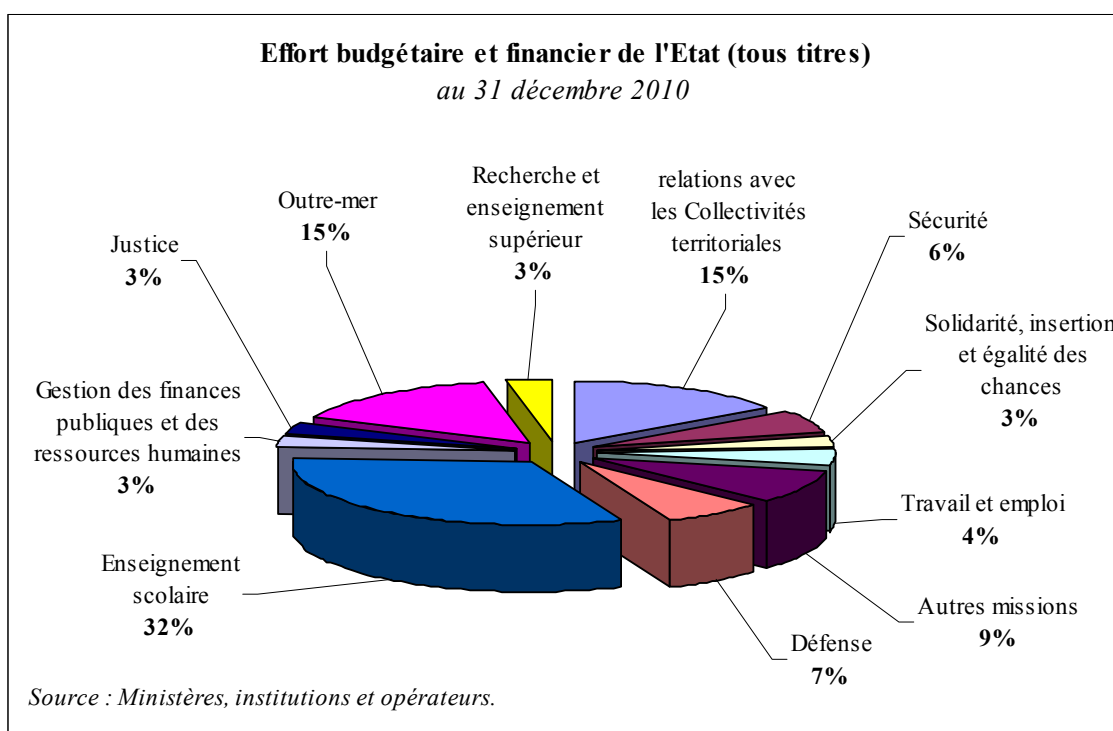
Les trois quarts de l'effort budgétaire global de l'État sont destinés aux départements et aux régions d'outre-mer, le quart restant étant consacré aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

Tableau récapitulatif des crédits affectés à chaque DOM dans le PLF pour 2012

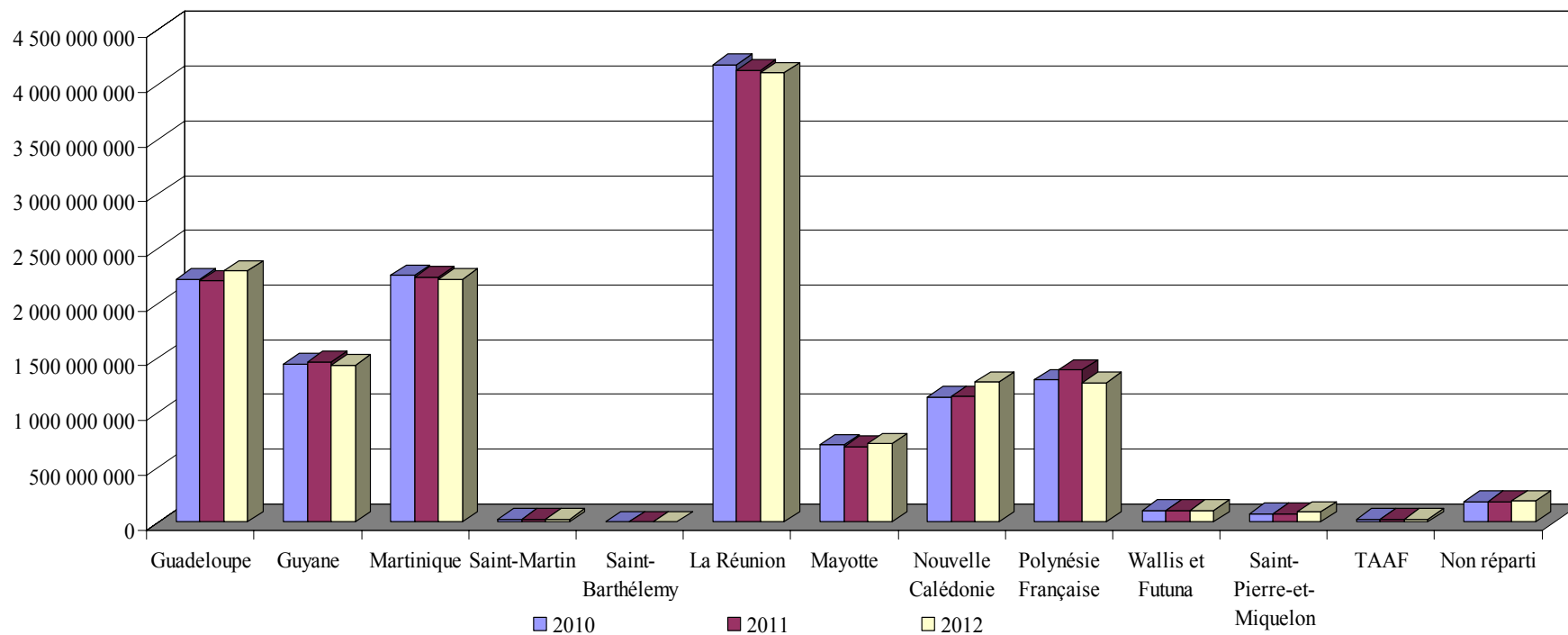
Collectivité territoriale d'outre-mer	Montant des AE prévus dans le PLF pour 2012 (milliards d'euros)	Part dans l'effort global consenti à l'outre-mer	2011/2010	Montant des CP prévus dans le PLF pour 2012 (milliards d'euros)	Part dans l'effort global consenti à l'outre-mer	2011/2010
Guadeloupe	2,15	16,3 %	+ 4,1 %	2,21	15,9 %	Stable
Guyane	1,39	10,5 %	- 2,4 %	1,34	10,6 %	- 0,5 %
Martinique	2,08	15,7 %	- 1,4 %	2,07	16,2 %	+ 0,1 %
La Réunion	3,92	29,7 %	- 0,8 %	3,90	30,4 %	Stable
Mayotte	0,7	5,3 %	+ 2,7 %	0,66	5,2 %	+ 1,2 %
Nouvelle-Calédonie	1,26	9,6 %	+ 11,3 %	1,14	8,9 %	+ 2,4 %
Polynésie française	1,26	9,5 %	- 8,5 %	1,24	9,7 %	+ 0,4 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,085	0,6 %	+ 16,4 %	0,72	0,6 %	+ 0,3 %
Wallis et Futuna	0,10	0,8 %	- 1,2 %	0,10	0,8 %	- 0,3 %
Saint-Martin	0,026	0,2 %	+ 9,3 %	0,027	0,2 %	+ 3,8 %
Saint-Barthélemy	0,002	0,015 %	+ 0,1 %	0,001	0,012 %	- 0,7 %
TAAF	0,024	0,2 %	- 7,9 %	0,21	0,2 %	- 8,2 %

Source : Document de politique transversale consacré à l'Outre-mer. PLF pour 2012.

En tenant compte des **dépenses budgétaires et fiscales**, qui sont estimées à **3 milliards d'euros** pour le PLF pour 2012, **l'effort total de l'État en faveur de l'Outre-mer s'élèverait à 16,8 milliards d'euros en AE et 16,4 milliards d'euros en CP**. Vos rapporteurs précisent que les dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer comprennent les règles spécifiques en matière de taxe sur la valeur ajoutée (octroi de mer) (en particulier la minoration des taux), la défiscalisation des investissements, les exonérations fiscales spécifiques pour les ménages et l'absence de taxe intérieure sur les produits pétroliers.



Autorisations d'engagement par territoires



2. Le renforcement indispensable de l'administration chargée de l'outre-mer

a) Le besoin d'une administration forte pour assurer le suivi des engagements de l'État outre-mer

Interministérielle par nature, la politique de l'État en faveur des populations et des collectivités d'outre-mer requiert impérativement une forte coordination et une autorité de pilotage capable d'exercer cette coordination et de veiller à l'intégration correcte de la dimension ultramarine dans toutes les politiques publiques et par tous les départements ministériels.

En effet, une administration centrale insuffisamment étoffée n'est pas en mesure de coordonner l'action des différents départements ministériels dans le domaine de l'outre-mer, de peser dans les arbitrages interministériels pour faire valoir les spécificités des collectivités et des populations d'outre-mer et de veiller au respect des engagements pris par l'État envers l'outre-mer.

La réforme de l'administration centrale d'outre-mer, initiée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) devait permettre d'atteindre cet objectif. Il reste toutefois beaucoup de chemin à parcourir.

b) La mise en place de la Délégation Générale à l'Outre-mer (DéGéOM)

L'ancienne organisation de l'administration chargée de l'outre-mer a fait l'objet de critiques récurrentes. Elle comprenait deux directions : la Direction des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) et la Direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC). En 2005, la Cour des Comptes relevait l'éclatement des dossiers entre les deux directions, l'enchevêtrement des attributions, l'éparpillement de la fonction juridique et de la gestion des crédits, l'absence persistante d'évaluation des politiques d'outre-mer.

C'est pourquoi, dans le cadre de la RGPP, a été créée, le 1^{er} septembre 2008, la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) dont l'objectif était de **passer d'une administration de gestion à une administration de mission**, recentrée sur des tâches à forte valeur ajoutée, en particulier, selon les informations fournies à vos rapporteurs, l'expertise juridique, la conception, le pilotage et l'évaluation des politiques publiques outre-mer.

La réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer s'est accompagnée de la mutualisation des fonctions support avec le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi que le transfert des crédits de politiques publiques aux ministères techniques. Pour assurer ses missions, il était prévu un **effectif initial de 142 agents**, en lieu et place des deux anciennes directions qui comptaient 212 agents, soit une diminution de 70 agents représentant un tiers des effectifs. D'après les informations fournies à vos rapporteurs, les effectifs prévisionnels de la DéGéOM devraient s'élever,

au 31 décembre 2011, à 138 agents, dont 12 contractuels, répartis de la façon suivante :

- 15 agents de catégorie A+ ;
- 80 agents de catégorie A, dont 11 contractuels ;
- 19 agents de catégorie B, dont 1 contractuel ;
- 24 agents de catégorie C.

c) Un « échec qualitatif » ?

Si les objectifs poursuivis par la réforme en matière de rationalisation administrative, de mutualisation des services et de réduction des coûts du fonctionnement et des effectifs ont été largement atteints, force est de constater que **cette réorganisation s'est traduite par un « échec qualitatif »**.

D'après le Gouvernement et selon les informations fournies à vos rapporteurs, *« près de trois ans après la création de cette nouvelle structure, les quatre missions essentielles assignées à la délégation sont effectivement assurées : l'animation et la coordination des politiques publiques spécifiques conduites outre-mer par les différentes administrations, l'expertise juridique et institutionnelle de haut niveau, le suivi des dépenses publiques et l'évaluation des politiques publiques menées outre-mer »*¹.

Pourtant, le rapport d'information établi, au nom de la commission des finances du Sénat, par notre collègue Marc Massion sur la réorganisation administrative des services centraux du ministère de l'Outre-mer², conclut à la **mise en œuvre défailante d'une réforme mal préparée de cette administration**, qui a vu ses effectifs drastiquement réduits sans pour autant avoir la capacité de se transformer réellement en administration de mission, qui était l'objectif initial. **La gestion de crédits reste prépondérante, limitant les effectifs dédiés aux fonctions de pilotage, de coordination interministérielle et d'évaluation**. C'est pourquoi, sur ces aspects, Marc Massion qualifie la réforme *« d'échec qualitatif »*.

Il semblerait toutefois que **la DÉGÉOM ne dispose pas de l'autorité suffisante pour assurer sa mission de coordination interministérielle**. Par ailleurs, **les effectifs de la DÉGÉOM ne paraissent pas suffisants pour assurer les missions de conception, de pilotage, d'évaluation et de coordination qui lui sont dévolues**. Ainsi, entendu par vos rapporteurs, M. Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, a indiqué que seulement sept postes étaient dévolus à la mission d'évaluation des politiques publiques mises en place outre-mer, alors même que cette tâche devait être au cœur des préoccupations de la nouvelle structure.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire élaboré par vos rapporteurs.

² Rapport d'information n° 8 (2010-2011) de M. Marc Massion fait au nom de la commission des finances, *« Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée »*.

On constate toutefois quelques améliorations notables. Selon les informations fournies à vos rapporteurs, a été créé un second poste de délégué général adjoint, spécifiquement dédié au suivi de l'application des mesures décidées dans le cadre du conseil interministériel de l'outre-mer. La mise en place de l'observatoire de l'outre-mer a été confiée au service de l'évaluation de la prospective et des dépenses de l'État tandis que l'ensemble des fonctions d'encadrement sont aujourd'hui pourvues.

d) Un positionnement interministériel grâce à un rattachement auprès du Premier ministre

Dans la continuité des positions déjà prises par votre commission, vos rapporteurs plaident pour le **rattachement direct au Premier ministre de l'administration centrale de l'outre-mer**. Ce rattachement pourrait prendre diverses formes : délégation interministérielle, mission interministérielle ou secrétariat général à l'outre-mer, sur le modèle du secrétariat général des affaires européennes.

Il apparaît à vos rapporteurs que **seule l'autorité du Premier ministre permettrait d'imposer à chaque département ministériel une réelle prise en compte de l'outre-mer dans les politiques dont il a la charge et d'organiser une réelle coordination**, avec l'appui d'un réseau de référents outre-mer dans les différentes administrations centrales concernées.

Comme le constatait l'avis budgétaire adopté par votre commission sur la mission « outre-mer » lors du PLF pour 2011, « *cette remise à niveau est particulièrement urgente pour accompagner les profondes évolutions en cours outre-mer* »¹.

C. LE DIFFICILE BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER

Le **montant des dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer** est évalué, dans le PLF pour 2012, à **2,96 milliards d'euros**, représentant près de 1,5 fois les crédits de paiement de la mission. **Ainsi, la dépense fiscale représente l'outil principal de l'État en faveur du développement de l'outre-mer.**

Les dépenses fiscales se répartissent entre :

- les exonérations de charges sociales patronales, qui s'appliquent dans les quatre DOM et, quoique de façon différente, à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- les exonérations de nature fiscale, liées aux dispositions spécifiques à la TVA (taux minorés de TVA) ou à la défiscalisation des investissements.

¹ Avis n° 116 (2010-2011), Tome VII.

Les exonérations intéressant spécifiquement les ménages (abattement de l'impôt sur le revenu essentiellement) représentent moins de 10 % du total de la dépense fiscale.

a) Un dispositif coûteux

La loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a procédé à de **nombreux aménagements des dispositifs de défiscalisation, afin d'en améliorer le rendement économique et social**. Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la suppression progressive de la dépense fiscale liée aux logements du secteur locatif libre et intermédiaire qui se traduit, d'après les informations communiquées par le gouvernement, à une économie dont le montant devrait atteindre 251 millions d'euros en 2018. Par ailleurs, les modifications apportées par la LODEOM au dispositif de la TVA « non perçue récupérable » conduisent à une économie supplémentaire de 124 millions d'euros.

La LFI pour 2011 contient plusieurs dispositions visant également à réduire, voire à supprimer, certaines dépenses fiscales. Ainsi l'article 36 exclue-t-il du bénéfice de la défiscalisation les investissements portant sur des installations de production d'électricité utilisant l'énergie photovoltaïque, générant ainsi une économie de 250 millions d'euros. L'article 105 applique à un certain nombre de réductions et de crédits d'impôts une baisse de 10 %, généralement baptisée « coup de rabot », pour une économie évaluée à 100 millions d'euros.

Dans le cadre du PLF pour 2012, l'article 45 propose un nouveau « coup de rabot » de 10 % visant à réduire l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux liés à l'impôt sur le revenu. L'article 4, quant à lui, propose la suppression du dispositif d'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les DOM.

Comme le rappelle M. Claude Bartolone, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour la mission Outre-mer, « *le coût de la défiscalisation est supérieur à celui d'un subventionnement budgétaire* », en raison d'un processus complexe « d'évaporation fiscale » généré par les mécanismes de dépenses fiscales. Ainsi, en d'autres termes, « *à dépense publique constante, le soutien apporté à l'outre-mer par une subvention pourrait être supérieur à ce que permet la défiscalisation* ».

b) Un dispositif à l'évaluation inexistante

Vos rapporteurs constatent qu'à l'heure actuelle, il n'existe **aucun dispositif d'évaluation des dépenses fiscales dans les DOM**. Pourtant, la DÉGÉOM a été mise en place pour évaluer les politiques publiques de l'État mises en œuvre dans les DOM. Cette absence d'évaluation a été pointée par la Cour des Comptes dans sa note sur l'exécution du budget pour 2010 consacrée à la mission outre-mer.

L'évaluation est également limitée dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, où les chiffres les plus récents remontent à 2009 et où aucune étude sur l'efficacité des mesures de défiscalisation n'a pu être communiquée à vos rapporteurs.

en K€	Mayotte		Polynésie		Nouvelle Calédonie		Wallis et Futuna		Saint Pierre et Miquelon	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<i>Année de la décision</i>										
Hôtellerie construction	6 361	7 960	18 600	25 371		11 621	836			
Hôtellerie rénovation			2 944	10 746		16 760				
Tourisme Plaisance			4 127							
Transport			31 171	10 991	18 624	3 650				11 609
Audiovisuel										
Industrie	6 881	1 753	9 360	1 898	8 931	14 708				
Pêche										
Agriculture					4 732					
Energies renouvelables	2 270	25 633	2 459	31 494	9 358	8 925				
T F P A ¹										
Télécommunications		31		8 250	14 771					689
Services informatiques										
Concession services publics				8 495		5 148		623		
Bâtiment et travaux publics	2 310	2 306			8 723	6 125			938	
Logement social et très social			18 355			16 442				
Logement intermédiaire					73 754	126 885				
Manutention portuaire		1 386				419				
Autres ²		6 973		1 078	5 361	11 750				
TOTAL	17 822	46 042	87 016	98 323	144 254	222 433	836	623	938	12 298

¹ Transformation et fabrication de produits agricoles.

² Logistique froid, roulage minier, imprimerie, maintenance, services, coiffure, artisanat...

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs, le ministère de l'outre-mer met en place, depuis 2010, une « *politique fiscale plus transparente et plus efficiente dès l'instruction des demandes d'aides fiscales* ». Il s'agit, pour la DéGéOM, de définir, par grands secteurs d'activité, des principes d'instruction des dossiers permettant de cibler la dépense fiscale en cohérence avec les stratégies nationales et locales de développement. La première circulaire sectorielle a été adressée en juin 2010 aux représentants de l'État en outre-mer pour fixer les orientations d'instruction des dossiers de défiscalisation dans le secteur de l'énergie photovoltaïque. Une seconde circulaire relative au secteur de la téléphonie mobile a été envoyée en 2011. Le ministère chargé de l'outre-mer n'a pas précisé si d'autres circulaires étaient en cours de préparation.

Si vos rapporteurs saluent cette initiative (qui relève pourtant du simple bon sens), ils estiment toutefois qu'elle est tardive et limitée dans sa portée. En outre, ils constatent que ces circulaires ne permettent pas d'évaluer

l'efficacité des dispositifs de défiscalisation afin d'apprécier les éventuels effets d'aubaine liés à leur application. Pourtant, **une telle évaluation est nécessaire pour définir une politique cohérente et efficace des politiques publiques en outre-mer**. C'est pourquoi vos rapporteurs souscrivent pleinement aux conclusions de la Cour des Comptes selon lesquelles *« l'absence de résultats concrets des démarches d'évaluation est préoccupante »* et partagent l'initiative de MM. Gilles Carrez, Jérôme Cahuzac et Claude Bartolone proposant le dépôt, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement relatif à l'opportunité et à la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « outre-mer », avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013.

Enfin, vos rapporteurs regrettent que les événements sociaux survenus dans les Antilles en 2009 et, plus récemment, à Mayotte, n'aient pas été l'occasion d'engager une réflexion sur les dispositifs de défiscalisation en faveur des ménages, au regard des récriminations contre la vie chère dans ces territoires.

II. UNE NOUVELLE ÉTAPE INSTITUTIONNELLE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. VERS LA COLLECTIVITÉ UNIQUE EN GUYANE ET EN MARTINIQUE

Votre rapporteur rappelle que MM. Christian Cointat et Bernard Frimat ont effectué une mission d'information qui a fait l'objet d'un rapport¹ afin de préparer la discussion législative relative à l'évolution institutionnelle de la Guyane et de la Martinique.

1. Un processus permis par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003² s'est accompagnée de l'organisation de consultations dans les Antilles, le 7 décembre 2003, au cours desquelles les électeurs de Guadeloupe et de Martinique ont refusé la création d'une collectivité unique en substitution du département et de la région, à 72,98 % pour les premiers et à 50,48 % pour les seconds.

Le débat sur l'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer a été relancé à la suite des congrès des élus de Martinique de juin 2009 et de Guyane de septembre 2009 qui ont demandé une évolution statutaire des deux

¹ Rapport d'information n° 410 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, « Guyane, Martinique, Guadeloupe : l'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle », fait au nom de la commission des lois.

² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

collectivités vers l'article 74 de la Constitution¹. Le Gouvernement a souhaité qu'en cas de réponse négative, une seconde question relative à la création de la collectivité unique soit posée.

La consultation organisée le 10 janvier 2010 en Martinique et en Guyane a abouti à un rejet très net, respectivement de 70,22 % et 79,31 %, de l'évolution des deux DOM vers une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution. En revanche, lors de la seconde consultation, organisée le 24 janvier 2010, les électeurs martiniquais et guyanais ont approuvé l'évolution institutionnelle vers une collectivité unique, à 57,49 % pour les premiers et 68,30 % pour les seconds. Ces résultats ont été suivis par un processus de concertation de la collectivité unique au sein d'une commission mixte *ad hoc* entre conseil régional et conseil général² puis par des échanges avec le Gouvernement et le Président de la République, avant qu'un projet de loi et un projet de loi organique soient rédigés par le Gouvernement et transmis pour avis aux collectivités fin 2010³.

Ainsi, la loi ordinaire du 27 juillet 2011⁴ institue deux collectivités uniques⁵, collectivités à statut particulier, exerçant l'ensemble des compétences du département et de la région d'outre-mer. Parallèlement, la loi organique du même jour⁶ rénove, quant à elle, la procédure des demandes d'habilitation des deuxième et troisième alinéas de l'article 73, répondant aux préoccupations des élus, et tire les conséquences dans les textes organiques de la création des nouvelles collectivités.

2. Des choix institutionnels différents pour la Guyane et la Martinique

La Guyane et la Martinique constituent chacune « *une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières* »⁷. La mise en place de la collectivité unique a finalement été alignée, par le

¹ S'il se réunit pour débattre de l'avenir institutionnel, le congrès des élus de Guadeloupe ne formula aucune demande d'évolution.

² Si en Martinique la commission put dégager des positions majoritaires, reprises dans le projet de loi, elle n'a pu aboutir à des conclusions partagées en Guyane.

³ Le conseil régional de Guyane, le conseil régional de Martinique et le conseil général de Martinique é mirent un avis favorable assorti de demandes de modification, tandis que le conseil général de Guyane émit un avis défavorable.

⁴ Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

⁵ La première collectivité unique de l'article 73 est le Département de Mayotte, institué le 31 mars 2011 en application des lois organique n° 2010-1486 et ordinaire n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, qui ont abrogé son statut organique de collectivité de l'article 74 et créé sa nouvelle organisation.

⁶ Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

⁷ Articles L. 7111-1 et L. 7211-1 du code général des collectivités territoriales.

législateur, sur le calendrier de droit commun, soit en 2014¹. Le choix de cette date, tout en respectant le calendrier électoral de droit commun, **permet de préparer correctement et concrètement la mise en place des nouvelles collectivités et la fusion de leurs administrations, avec l'appui technique des services de l'État au sein d'une commission tripartite État – département - région.**

Le schéma institutionnel applicable en Guyane et en Martinique comporte toutefois de nombreuses différences.

a) La conservation du schéma régional en Guyane

La future collectivité unique de Guyane s'organisera autour d'un schéma institutionnel régional.

(1) Les élections des conseillers de l'assemblée de Guyane

L'assemblée de Guyane, composée de 51 conseillers², et son président, assistés d'un conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation, seront les organes de la future collectivité territoriale de Guyane.

Les conseillers à l'assemblée de Guyane seront élus en même temps que les conseillers régionaux³, pour un mandat de six ans, au scrutin proportionnel de liste. La Guyane constituera, dès 2014, une circonscription unique composée de huit sections électorales, délimitées pour représenter de façon équilibrée la diversité du territoire guyanais, chaque section disposant d'un nombre de sièges en fonction de son poids démographique, avec un minimum de trois sièges dans les sections les moins peuplées. La liste arrivée en tête sur l'ensemble de la Guyane emporte une prime majoritaire de onze sièges affectée dans les sections, à raison d'un à deux sièges par section. Les autres sièges sont répartis entre les listes en fonction de leurs résultats dans chaque section. Ce système électoral original garantit que chaque section, c'est-à-dire chaque composante du territoire de la collectivité et de sa diversité humaine, soit représentée au sein de l'assemblée comme au sein de la majorité de l'assemblée.

(2) Le fonctionnement de l'Assemblée de Guyane

Le fonctionnement de l'assemblée de Guyane est très largement inspiré des dispositions régissant les conseils régionaux, notamment pour les conditions de désignation de son président et de sa commission permanente,

¹ La date de 2014 correspond à la fin des mandats de tous les conseillers généraux et régionaux élus en 2008 et 2011, telle qu'elle résulte de la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, dans la perspective de la mise en place à cette date des nouveaux conseillers territoriaux.

² La loi comporte une clause de réévaluation du nombre de conseillers pour tenir compte de la progression démographique très rapide de la Guyane.

³ Le régime électoral des conseillers territoriaux, siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional, n'ayant pas encore été déterminé par le législateur, il convenait bien de conserver la référence aux conseillers régionaux.

l'organisation des séances, les modalités des délibérations, le statut des élus, les relations avec le préfet. En revanche, dans un souci de pluralisme, les désignations dans des organismes extérieurs devront tenir compte de la représentation proportionnelle des groupes d'élus. La loi prévoit en outre une réduction des indemnités d'au moins 20 % en cas d'absentéisme des élus, dans des conditions prévues par le règlement intérieur, alors qu'il ne s'agit que d'une faculté dans le droit commun des régions et des départements.

En outre, alors que le droit commun des régions prévoit que l'assemblée délibérante peut déléguer une partie de ses compétences à sa commission permanente, la loi fixe une série de compétences propres de la commission permanente, concernant en particulier les marchés publics, sauf si l'assemblée de Guyane s'y oppose après l'élection de la commission.

b) La transposition du schéma corse en Martinique

Le schéma retenu pour la Martinique distingue l'exécutif de la collectivité, collégial, de la présidence de son assemblée délibérante : directement inspiré du statut particulier de la collectivité territoriale Corse de 1991, il prévoit que l'assemblée de Martinique, composée de 51 conseillers, élira en son sein un conseil exécutif de neuf membres.

(1) L'élection des conseillers à l'assemblée de Martinique

Les conseillers à l'assemblée de Martinique seront élus en même temps que les conseillers régionaux, selon un mode de scrutin identique au scrutin régional. La Martinique sera divisée en quatre sections correspondant aux quatre circonscriptions législatives. Une prime de onze sièges sera attribuée à la liste arrivant en tête sur l'ensemble de la Martinique.

(2) Le fonctionnement de l'assemblée de Martinique

Comme en Guyane, le fonctionnement de l'assemblée de Martinique s'inspire largement de celui des conseils régionaux. Elle élira son président et quatre vice-présidents, qui formeront un bureau, dont la mission sera d'organiser les travaux de l'assemblée.

Exécutif collégial, le conseil exécutif sera composé d'un président et de huit conseillers exécutifs. Une fois qu'elle aura désigné son président et ses vice-présidents, l'assemblée de Martinique élira en son sein le conseil exécutif au scrutin majoritaire de liste, le président du conseil étant le candidat figurant en tête de la liste élue.

Le mandat de conseiller à l'assemblée sera incompatible avec la fonction de conseiller exécutif, de sorte que les conseillers à l'assemblée élus au conseil exécutif, à l'expiration d'un délai d'option d'un mois, seront remplacés par les candidats suivants des listes sur lesquelles ils ont été élus.

Le président du conseil exécutif disposera de vastes compétences propres puisqu'il sera chargé de la préparation et de l'exécution des délibérations de l'assemblée et de la fixation de son ordre du jour prioritaire. Il sera l'ordonnateur des dépenses et le chef des services de la collectivité ; il

gèrera les personnels et exercera les pouvoirs de police, ... Il devra également rendre compte de sa gestion chaque année devant l'assemblée. Renforçant le caractère collégial de cet exécutif, le président devra déléguer une partie de ses fonctions à chaque conseiller exécutif.

La loi prévoit qu'un tiers des conseillers à l'assemblée pourront déposer une motion de défiance à l'encontre du conseil exécutif, qui ne pourra être adoptée qu'à la majorité des trois cinquièmes.

c) Les dispositions communes aux deux collectivités

La loi rappelle la compétence générale de l'assemblée de la collectivité pour régler par ses délibérations les affaires de la collectivité et reprend les compétences spécifiques énumérées pour les régions d'outre-mer¹. Elle reprend également les dispositions propres à ces régions en matière de consultation du Gouvernement sur les projets de texte, de pouvoir de proposition et de coopération régionale. Sur ce dernier aspect, la loi prévoit qu'une collectivité relevant de l'article 73 pourra ouvrir une représentation non diplomatique auprès de l'Union européenne ce qui, en pratique, existe déjà, et désigner des agents chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France.

A l'initiative du Sénat, compte tenu des lourdes responsabilités des futurs dirigeants des collectivités uniques, la présidence de l'assemblée de Guyane comme la présidence de l'assemblée de Martinique et du conseil exécutif de Martinique seront incompatibles avec la présidence d'un établissement public de coopération communale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants : pour la première fois, le législateur a pris en compte dans les incompatibilités électorales les fonctions exercées dans une intercommunalité.

Depuis leur création, les régions d'outre-mer disposent, contrairement à leurs homologues de métropole, de deux conseils consultatifs : un conseil économique et social régional, comme partout ailleurs, ainsi qu'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, afin de prendre en compte leurs particularités géographiques et culturelles. S'agissant de ce deuxième conseil, le projet de loi du Gouvernement prévoyait la fusion de ces deux organes, dans un alignement sur la situation des régions métropolitaines. Craignant la dilution de la dimension culturelle, pourtant fondamentale, mais sensible à la nécessité de constituer à côté des autres organes de la collectivité unique un organe consultatif plus fort et donc lui aussi unique, le Sénat a maintenu cette fusion, tout en créant deux sections au sein de ce nouveau conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation : section économique, sociale et environnementale et section de la culture, de l'éducation et des sports, chacune élisant un président ayant rang de vice-président du conseil.

¹ Articles L. 7151-1 et L. 7251-1 du code général des collectivités territoriales.

La loi a prévu que le congrès des élus, qui comportera les conseillers à l'assemblée et les parlementaires, ainsi que les conseillers exécutifs en Martinique, compte également dans ses rangs les maires des communes de la collectivité, tous disposant d'une voix délibérative. Cette rénovation permettra de conserver la formule du congrès, qui a montré une certaine efficacité en matière de débat et d'initiative dans le domaine institutionnel : en effet, il n'est pas exclu que la collectivité unique de l'article 73 de la Constitution ne soit pas le stade ultime de l'évolution institutionnelle de la Guyane et de la Martinique. Ainsi, le congrès des élus départementaux et régionaux ne subsistera plus, à l'avenir, qu'en Guadeloupe, puisqu'il n'existe pas à la Réunion, les élus ayant jusque-là refusé le principe même de toute évolution institutionnelle de leur collectivité.

d) Le nouveau pouvoir de substitution du préfet

Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le représentant de l'État dispose désormais d'un nouveau pouvoir de substitution, à l'égard de toutes les collectivités, y compris les communes, leurs groupements et leurs établissements publics, s'ajoutant aux divers dispositifs déjà existants : en effet, *« lorsqu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales néglige de prendre ou de faire prendre par un de ses établissements publics les mesures relevant de ses compétences exclusives et nécessaires à la sauvegarde de la santé publique, de la sécurité ou de l'environnement ou au respect des engagements internationaux ou européens de la France, le représentant de l'État peut engager une procédure de concertation visant à identifier et à remédier aux causes de ces manquements. »*¹ Il convient de rappeler que l'adoption de cette disposition s'est accompagnée de la réprobation quasi unanime des élus locaux à l'égard des nouveaux pouvoirs de substitution du préfet, le qualifiant de « retour du gouverneur ».

Dans ce cadre, le préfet réunit les élus intéressés pour tenter d'élaborer conjointement un plan d'action et un calendrier de mise en œuvre, en tenant compte des capacités financières des collectivités. A défaut d'accord, il conçoit unilatéralement ce plan d'action, qui peut prendre en compte des observations des collectivités. Le plan d'action doit être adopté par les assemblées délibérantes des collectivités puis mis en œuvre selon le calendrier prévu, faute de quoi le préfet saisit le Gouvernement, qui peut arrêter par décret les mesures du plan d'action en lieu et place des collectivités.

e) La rénovation du régime des habilitations de l'article 73

L'article 73 de la Constitution permet aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer d'être habilités, dans les conditions prévues par une loi organique, à adapter les lois et règlements sur leur territoire ou à fixer les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi ou du règlement.

¹ Article L. 1451-1 du code général des collectivités territoriales.

En premier lieu, la loi organique précitée du 27 juillet 2011 clarifie les rôles respectifs du Parlement et du Gouvernement dans la procédure d'habilitation, en confiant à la loi le soin d'habiliter dans le seul domaine de la loi et au décret en Conseil d'État le soin d'habiliter dans le domaine du règlement, étant entendu que l'habilitation dans le domaine de la loi vaut habilitation à prendre les dispositions réglementaires d'application.

La loi organique prévoit également que la demande d'habilitation, lorsqu'elle porte sur une disposition législative, soit transmise aux assemblées parlementaires par le Premier ministre, assortie le cas échéant de ses observations. Il est en effet logique que le législateur, autorité qui délègue sa compétence, soit informé de la demande d'habilitation et décide ou non d'y donner suite, sans qu'il appartienne au Gouvernement, premier destinataire de la demande, de décider de l'opportunité de le saisir ou non. Il n'en va pas de même lorsque la demande porte sur une disposition réglementaire, où le Gouvernement en tant qu'autorité délégante conserve son pouvoir discrétionnaire. Pour les mêmes raisons, la loi organique fixe désormais un délai d'un mois pour la publication au *Journal officiel* de la demande d'habilitation, sauf recours contre cette demande, publication qui a pour effet de rendre exécutoire la demande. Le préfet, qui peut agir sur instruction du Gouvernement, conserve la faculté de saisir avant publication le Conseil d'État de la délibération de la collectivité par laquelle se formalise la demande d'habilitation s'il estime celle-ci irrégulière, par exemple au motif qu'elle met en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou porte sur une matière insusceptible d'être déléguée. Ainsi, il est loisible au législateur, pleinement informé, de donner suite ou non à toute demande d'habilitation dans le domaine législatif, y compris de sa propre initiative s'il le souhaite.

Un exemple récent de demande d'habilitation

C'est dans ce cadre que, en application de l'article L.O. 4435-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, le conseil régional de Guyane a demandé, par délibérations adoptées le 20 juin 2011, à être habilité à adapter des dispositions législatives et réglementaires du code minier et du code général des impôts.

Le Gouvernement a émis, en septembre 2011, les observations suivantes sur ces demandes d'habilitation : bien qu'il ne soit pas opposé aux demandes du conseil régional de Guyane, il estime que celles-ci sont prématurées et doivent s'inscrire dans un travail de fond en association avec les collectivités territoriales et les populations guyanaises. Le Gouvernement considère, entre autres, que la délivrance des titres miniers suppose des pré-requis en termes d'expertise et de capacités administratives et que l'application d'une fiscalité spécifique aux activités minières exercées sur le plateau continental ne se pose pas dans l'immédiat.

On rappellera, pour mémoire, que la LODEOM a accordé deux habilitations au conseil régional de Guadeloupe : habilitation à fixer des règles pour la création d'un établissement public régional pour la formation professionnelle et habilitation à fixer des règles en matière d'énergies renouvelables. Par ailleurs, la loi relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique prévoit également deux habilitations destinées à fixer les règles relatives à la maîtrise de l'énergie, à la performance énergétique et au développement des énergies renouvelables pour les conseils régionaux de Guadeloupe et de Martinique.

En second lieu, la loi organique précitée allonge la durée maximale d'habilitation jusqu'à la fin du mandat de l'assemblée qui en fait la demande, le délai actuel de deux ans étant jugé trop court pour permettre aux collectivités d'élaborer leurs propres textes.

Elle met également en place une procédure allégée de prorogation de l'habilitation, selon laquelle une habilitation qui expire avec l'achèvement du mandat de l'assemblée qui en a fait la demande peut être prorogée de droit, une seule fois, par délibération motivée de l'assemblée dans les six mois suivant son renouvellement, à la seule condition que le texte qui a accordé l'habilitation initiale le prévoit expressément. Ainsi, dans ce dispositif, une habilitation peut être accordée, au total, pour une durée supérieure à dix ans.

B. LE PROCESSUS D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA GUADELOUPE

1. L'élaboration d'un projet de société comme préalable à toute évolution institutionnelle

Lorsqu'a été envisagée la tenue des consultations statutaires et institutionnelles en Guyane et en Martinique, le congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe a souhaité bénéficier d'un délai de dix-huit mois supplémentaires de réflexion et a décidé, le 24 juin 2009, **l'élaboration d'un « projet guadeloupéen de société », comme préalable à toute évolution institutionnelle.**

Le 28 décembre 2010, sur la base des travaux d'une commission mixte entre le conseil régional et le conseil général chargée de formuler des propositions relatives à la réforme territoriale, **le congrès des élus départementaux et régionaux a estimé que le processus d'élaboration du projet guadeloupéen de société n'était pas encore achevé.**

Ce congrès a été l'occasion d'écarter, à l'unanimité, **tout passage au statut de collectivité d'outre-mer prévu à l'article 74 de la Constitution.** Le congrès ne s'est toutefois **pas prononcé sur la possibilité d'une évolution institutionnelle au sein de l'article 73 de la Constitution.**

En revanche, il a été **demandé une adaptation de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010¹**, qui a pour effet de créer une « *assemblée commune* » au département et à la région par la création du conseiller territorial. La demande d'adaptation portait sur deux aspects : le nombre de sièges et le mode de scrutin. Les élus souhaitaient que le nombre de conseillers territoriaux soit relevé de 43 à 65 et qu'ils soient élus au scrutin mixte, c'est-à-dire, pour moitié, au scrutin majoritaire uninominal et, pour moitié, au scrutin proportionnel de liste avec prime majoritaire de 25 % et

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales.

quatre sections électorales correspondant aux quatre circonscriptions législatives.

Le 14 février 2011, le Président de la République a signifié aux élus guadeloupéens qu'une application différente de la réforme territoriale et de la création des conseillers territoriaux n'était pas envisageable en Guadeloupe, qui demeure donc dans le droit commun. Il a toutefois été proposé un léger relèvement du nombre de conseillers qui passerait de 43 à 45.

Selon votre rapporteur, le congrès des élus de Guadeloupe pourrait se réunir de nouveau d'ici la fin de l'année 2011 pour finaliser le projet de société guadeloupéen et aborder les problématiques de l'insécurité, de la santé et de l'alimentation.

2. La mise en œuvre d'habilitations en Guadeloupe

La Guadeloupe est la seule collectivité à avoir mis en œuvre la faculté de délibérer dans le domaine de la loi, conformément aux dispositions de l'article 73 de la Constitution¹.

Le conseil régional de la Guadeloupe a été habilité, par l'article 69 de la LODEOM, pour une durée de deux ans, à fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande en énergie, de développement des énergies renouvelables, ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments. Il a adopté une délibération n° CR/10-1369, le 17 décembre 2010, publiée au *Journal officiel* du 9 mars 2011, demandant au Parlement le renouvellement de cette habilitation, pour une nouvelle période de deux ans, l'habilitation précédente expirant le 27 mai 2011, le conseil régional estimant qu'il n'avait pu mener à terme ses projets avant l'expiration de la première habilitation, illustrant la brièveté du délai de deux ans prévu en 2007.

L'article 17 de la loi ordinaire précitée du 27 juillet 2011 a accordé l'habilitation demandée par le conseil régional de Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables.

C. LE CHOIX DE LA RÉUNION DE CONSERVER SON STATUT INSTITUTIONNEL ACTUEL

Conformément à la position exprimée par les élus réunionnais lors des débats de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la Réunion ne souhaite aucune évolution institutionnelle de son statut. Le cadre d'une région

¹ *L'article 73 de la Constitution permet aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer d'être habilités, dans les conditions prévues par une loi organique, à adapter les lois et règlements sur leur territoire ou à fixer les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi ou du règlement.*

monodépartementale fait l'objet d'un large consensus aussi bien chez les élus qu'au sein de la population.

Votre rapporteur constate que les débats actuels à la Réunion concernent plutôt la situation économique et sociale, et plus particulièrement le logement et les infrastructures. Comme l'avait relevé notre collègue Christian Cointat dans son avis budgétaire pour le PLF pour 2011, plusieurs projets d'infrastructures ont vu le jour, ce dont se félicite votre rapporteur, et le débat se poursuit sur les modalités du projet de transport public littoral. Par ailleurs, votre rapporteur salue l'engagement particulier de la Réunion en faveur de la préservation pour l'environnement, engagement récompensé par le classement comme site naturel au patrimoine mondial de l'UNESCO des « pitons, cirques et remparts de l'Ile de la Réunion », le 1^{er} août 2010. Votre rapporteur souligne que la richesse environnementale de la France résulte pour une très large part du patrimoine naturel ultramarin. Toutefois, l'incendie du parc national de la Réunion représente une perte inestimable de la diversité de la faune et de la flore.

C'est pourquoi votre rapporteur invite le Gouvernement à apporter l'aide budgétaire et d'expertise nécessaire pour permettre à la Réunion de surmonter ce désastre et de conserver son classement au patrimoine mondial de l'UNESCO.

III. LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE : UNE MISE EN ŒUVRE QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ESPÉRANCES

A. UNE VOLONTÉ ANCIENNE D'ACCÉDER AU STATUT DE DÉPARTEMENT

1. De l'accord du 27 janvier 2000 au premier statut du 11 juillet 2001

Le 27 janvier 2000, un accord sur l'avenir de Mayotte a été signé entre le secrétaire d'état à l'outre-mer de l'époque, M. Jean-Jacques Queyranne, et le président du conseil général, M. Younoussa Bamana, ainsi que les représentants des principaux partis politiques. Cet accord prévoyait de :

- **fixer un calendrier en vue de l'évolution de Mayotte** vers le statut de « collectivité départementale » afin de se rapprocher du droit commun, tout en étant adapté à l'évolution de la société mahoraise, avec le maintien dans l'article 74 de la Constitution ;

- doter progressivement le conseil général de nouvelles compétences exercées dans le droit commun par les départements et les régions ;

- **transférer l'exécutif du conseil général, alors exercé par le préfet, au président du conseil général** au terme d'un délai prévu par la loi.

Après la consultation de la population de Mayotte le 2 juillet 2000, qui s'est prononcée à 72,94 % en faveur de cet accord, celui-ci a été traduit dans la **loi du 11 juillet 2001¹** qui **réaffirmait l'appartenance de Mayotte à la République, la dotait du statut de « collectivité départementale », tout en admettant l'impossibilité d'une départementalisation à court terme du fait des spécificités locales.**

Ce statut est entré progressivement en vigueur au gré des renouvellements successifs du conseil général. Ainsi, depuis le renouvellement du conseil général de 2004, le président du conseil général est l'exécutif de la collectivité départementale. Toutefois, il a fallu attendre le renouvellement de 2008 pour que les actes du conseil général ne soient plus soumis à une tutelle *a priori* allégée du représentant de l'État.

Par ailleurs, la loi précitée du 11 juillet 2001 a **maintenu le principe de spécialité législative²**, tout en indiquant que certaines matières relevaient désormais de l'identité législative (nationalité, état et capacité des personnes, régimes matrimoniaux, successions et libéralités, droit pénal, procédure pénale, procédure administrative, postes et télécommunications, droit électoral, certaines dispositions du code de commerce).

Le statut de 2001 a dû être modifié à la suite de la **révision constitutionnelle du 28 mars 2003** qui a fait relever Mayotte du statut de collectivité d'outre-mer régie par le nouvel article 74 de la Constitution. En effet, il convient de rappeler que, aux termes du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, relèvent d'une loi organique certaines dispositions de la loi du 11 juillet 2001, à savoir :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de la collectivité ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions de consultation des institutions de la collectivité sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières la concernant et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

¹ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

² Le principe de spécialité législative signifie qu'à l'exception des « lois de souveraineté », applicables sur l'ensemble du territoire national, les lois et règlements ne sont applicables dans la collectivité que sur mention expresse. A contrario, le principe de l'identité législative signifie que les lois et les règlements sont applicables de plein droit.

2. Le nouveau statut de Mayotte issu de la loi organique de 2007

La loi organique nécessaire à la réécriture du statut de Mayotte a été adoptée en 2007¹ : elle tient compte, outre le passage de Mayotte en collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, des dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales² ainsi que des nouveaux droits introduits par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (droit de pétition, référendum local, consultation des électeurs).

La loi organique prévoit que **la collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions**, précise les conditions d'exercice du pouvoir fiscal et douanier de la collectivité et actualise les dispositions relatives au fonctionnement du conseil général ainsi qu'au contrôle de légalité. **Sont également étendus les domaines dans lesquels les lois et règlements s'appliquent de plein droit** : en effet, depuis le 1^{er} janvier 2008, le principe est celui de l'application de plein droit des lois et règlements, à l'exception de ceux pour lesquels il n'est pas envisageable de passer immédiatement au régime d'identité³. En d'autres termes, la loi organique étend le domaine d'application du principe d'identité législative, qui concerne la quasi intégralité des matières relevant de la loi tandis que seules six matières restent néanmoins soumises au régime de spécialité législative.

Enfin, le **nouveau statut a avancé à 2008 la date à partir de laquelle le conseil général pouvait adopter une résolution** tendant à demander une évolution statutaire alors que la loi précitée du 11 juillet 2001 fixait cette date à la première réunion suivant le renouvellement du conseil général en 2010. Ainsi, sur le fondement de l'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales, le conseil général de Mayotte a adopté une résolution, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, publiée au *Journal officiel* du 29 août 2008, portant sur l'accession de Mayotte au statut de département et région d'outre-mer.

3. L'accélération de la départementalisation de la Mayotte à partir de 2008

Dès le 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte a adopté une résolution demandant la départementalisation de l'île. A la suite de cette décision, un **Pacte pour la départementalisation de Mayotte**, sorte de

¹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ Selon les dispositions de l'article L.O. 113-1 du code général des collectivités territoriales, il s'agit de la fiscalité, de l'urbanisme, du social, du travail et de l'emploi, de l'entrée et du séjour des étrangers, des finances communales.

« feuille de route » pour la conduite du processus de création du Département de Mayotte, a été proposé par le Gouvernement le 8 janvier 2009.

En application de l'article 72-4 de la Constitution qui organise la procédure de changement statutaire des collectivités territoriales ultramarines entre les articles 73 et 74, les électeurs de Mayotte ont été consultés le 29 mars 2009 sur la question suivante : « *approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et régions d'outre-mer ?* ». Le « oui » a recueilli 95,2 % des suffrages exprimés, avec un taux de participation de 61,37 % des électeurs inscrits.

Tirant les conséquences de ces résultats, la loi ordinaire du 3 août 2009¹ pose le principe de la départementalisation en prévoyant qu'à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général en 2011, la collectivité départementale de Mayotte deviendra le Département de Mayotte qui exercera à la fois les compétences d'un département et d'une région.

Sur la base de ce principe, une loi simple et une loi organique, promulguées le 7 décembre 2010², déterminent les conditions du passage de Mayotte dans le régime d'identité législative et de l'application du droit commun, sous réserve des adaptations rendues nécessaires en raison des caractéristiques et contraintes particulières, conformément aux dispositions de l'article 73 de la Constitution, et précisent les conditions de fonctionnement des nouvelles institutions du Département, collectivité unique exerçant les attributions d'un département et d'une région d'outre-mer.

La départementalisation est officiellement entrée en vigueur le 31 mars 2011, à l'occasion de la première réunion du conseil général ayant suivi son renouvellement. Il convient de préciser que les conseillers généraux élus en 2011 le sont pour une durée de trois ans puisque le conseil général sera renouvelé en totalité en 2014, afin de faire coïncider la fin de leur mandat avec celle des conseillers généraux et régionaux.

B. UNE PRÉPARATION INSUFFISANTE DE LA DÉPARTEMENTALISATION

Le Pacte pour la départementalisation de Mayotte prévoit les différentes étapes de l'évolution statutaire de Mayotte afin d'aboutir à l'achèvement complet de cette transformation, en une génération. Votre rapporteur tient à rappeler que cette feuille de route souligne l'importance de l'éducation et de la formation dans le succès de ce changement de statut. En effet, une connaissance précise des institutions départementales est nécessaire

¹ Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

² Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

afin d'inscrire le fonctionnement de Mayotte dans la logique de droit commun des autres départements.

1. Un accompagnement budgétaire modeste

L'analyse de la répartition des crédits au sein de la mission Outre-mer ne permet pas de constater que Mayotte a bénéficié d'un budget nécessaire à la préparation de son évolution institutionnelle, pourtant prévue depuis dix ans. En effet, au titre du PLF pour 2012, Mayotte devrait bénéficier de 700 millions d'euros en AE et 659,3 millions d'euros en CP, toutes missions budgétaires confondues, soit des augmentations respectives de 2,07 % et 1,2 % par rapport au budget 2011. Ces crédits se répartissent entre les projets suivants :

- le financement de la nouvelle organisation judiciaire dans le cadre de la départementalisation et l'extension de la prison de Majicavo (10,7 millions d'euros) ;

- la mise en place du revenu de solidarité active (3 millions d'euros), à compter du 1^{er} janvier 2012 ;

- le soutien au développement économique et social avec le fonds mahorais de développement économique, social et culturel ainsi qu'avec le contrat de projet entre l'État et le conseil général de Mayotte (70 millions d'euros) ;

- la construction de logements sociaux et la diminution du nombre de logements insalubres (29 millions d'euros) ;

- la création d'une antenne universitaire ;

- le désenclavement aérien ;

- la construction d'un réseau haut débit (60 millions d'euros) ;

- la modernisation de l'hôpital de Mamoudzou ;

- le renforcement des moyens de lutte contre l'immigration clandestine ;

- la création et la rénovation de classes scolaires et l'aide à la restauration scolaire (22 millions d'euros).

Force est de constater que les crédits destinés à Mayotte sont affectés en priorité à la modernisation et au renforcement du développement économique de Mayotte et non, à proprement parler, à l'évolution institutionnelle de ce territoire. En effet, seuls les crédits alloués à la nouvelle organisation judiciaire et à la mise en place du RSA participent directement à l'effort de l'évolution institutionnelle de Mayotte.

2. Les évolutions nécessaires induites par la départementalisation

a) Les récentes évolutions du statut personnel

L'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010¹ modernise le statut civil de droit local. Ce dernier couvre l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux et les successions et les libéralités.

L'ordonnance précise que le statut civil de droit local « régit l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités » mais ne saurait « contrarier ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français ». Elle décrit la procédure de renonciation au statut de droit local qui est irrévocable et prévoit que le droit commun s'applique dans les rapports entre personnes, sauf entre personnes relevant du droit local et dans une matière en relevant. En d'autres termes, les Mahorais de droit local se voient désormais appliquer les règles du code civil. Ainsi, **l'ordonnance** :

- **met un terme à l'inégalité entre les hommes et les femmes en matière de mariage et de divorce** ;

- proscrit la répudiation et les unions polygames pour l'avenir ;

- relève à 18 ans l'âge de mariage des femmes ;

- **supprime l'intervention de la justice cadiale et lui substitue de plein droit la juridiction de droit commun pour connaître des conflits entre personnes relevant du statut personnel de droit local**. Ainsi, les cadis, agents du conseil général de Mayotte, ont vocation à être recentrés sur des fonctions de « médiation sociale ». Par ailleurs, la loi ordinaire précitée du 7 décembre 2010 parachève l'évolution du rôle des cadis en supprimant leurs fonctions de tuteurs légaux ou le rôle qu'ils pouvaient assumer sur le plan notarial.

b) La nécessité d'achever la révision de l'état civil des mahorais

La dualité de statuts civils s'est accompagnée à Mayotte, jusqu'en 2000, d'un double système d'état civil. Toutefois, l'état civil coranique, relevant de la responsabilité des cadis, a été transféré aux mairies en 1977. Les registres ont été mal tenus, dégradés, voire perdus et, jusqu'en 2000, les Français nés à Mayotte étaient identifiés par des vocables, ce qui ne permettait pas de distinguer le nom du prénom.

Or, comme l'avait souligné votre commission dans un rapport d'information de 2008², les enjeux de la modernisation de l'état civil sont considérables puisqu'il s'agit d'affirmer les droits de la personne en tant que

¹ L'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010¹ portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.

² Rapport d'information n° 115 (2008-2009) de M. Jean-Jacques Hiest, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne fait au nom de la commission des lois, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités ».

sujet clairement individualisé et d'officialiser, dès la naissance, une identité permanente. Par ailleurs, l'absence d'état civil rigoureux a des répercussions non négligeables sur la fiabilité des listes électorales ou des personnes éligibles aux prestations sociales.

C'est pourquoi l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000¹ a créé, d'une part, un service d'état civil de droit commun dans chaque mairie mahoraise et, d'autre part, une **commission de révision de l'état civil (CREC)**². Celle-ci, mise en place le 5 avril 2001, est chargée d'une double mission visant à :

- fixer les nom et prénom des personnes de statut civil de droit local nées avant la publication de l'ordonnance, c'est-à-dire avant le 8 mars 2000 ;
- établir les actes d'état civil antérieurs à cette date (naissance, mariage, décès) afin de suppléer les actes manquants, perdus ou détruits ou ceux dont l'état de conservation ne permet plus leur exploitation ou encore les actes irréguliers.

Force est de constater que cette commission a souffert de multiples difficultés liées :

- à une instruction des dossiers par les rapporteurs souvent incomplète, voire erronée ;
- à une informatisation demeurée trop longtemps insuffisante et obsolète ;
- à une procédure complexe, les Mahorais devant fournir un grand nombre de documents de famille, souvent difficiles à retrouver ;
- aux délais jugés trop longs pour obtenir une décision de la CREC, qui ont pu décourager certains intéressés d'effectuer les démarches.

C'est pourquoi un certain nombre de mesures ont été adoptés afin d'améliorer le fonctionnement de la CREC, avec :

- la nomination d'un secrétaire général en avril 2009, dont la mission est de coordonner l'activité des rapporteurs ;
- la nomination du préfet comme vice-président de la commission ;
- la possibilité donnée au président de statuer seul, sauf dans les cas les plus complexes, et la simplification des conditions de la collégialité lorsque celle-ci demeure nécessaire ;
- la prorogation, pour 2011, de la dotation exceptionnelle de 300 000 euros aux communes, destinée aux opérations de sécurisation et de

¹ Ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte.

² La CREC est présidée par un magistrat du siège, assisté par un secrétaire général. Quarante rapporteurs, chargés de l'enregistrement des demandes et de la préparation des décisions individuelles, sont répartis entre les 17 communes de Mayotte.

mise aux normes des locaux ainsi qu'aux besoins en matériels informatiques et fournitures concernant l'état-civil ;

- le lancement d'une campagne d'information sur la procédure de saisine de la CREC afin d'optimiser le nombre de saisines avant la date butoir de dépôt des dossiers du 31 juillet 2010.

Le mandat de la CREC devait initialement s'achever en avril 2006. Toutefois, le décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005¹ a prorogé son activité d'une période de cinq ans qui aurait dû prendre fin en avril 2011. Toutefois, selon les informations recueillies par notre collègue M. Roland du Luart (*cf. infra*), les travaux de cette commission ne devraient pas être achevés avant la fin de l'année 2011.

Votre rapporteur regrette que les réponses fournies par les services du ministère chargé de l'outre-mer ne permettent pas de disposer d'un bilan de fonctionnement de cette commission effectué sur les dix années de fonctionnement afin d'apprécier des apports positifs qui ont pu résulter de son activité, du nombre de dossiers traités et de l'estimation du nombre de personnes n'ayant pas déposé de dossier.

c) La nécessaire réforme du cadastre

De la réforme du cadastre dépend le niveau des recettes fiscales des collectivités territoriales. Or, à Mayotte, cette nécessaire réforme tarde à se mettre en place, en raison d'un manque de volonté de la part des services de l'État. Pourtant, depuis 2000, a été réalisé un important travail de topographie du territoire, qui a ensuite fait l'objet d'une informatisation.

Cette situation est néfaste à l'économie du département. C'est pourquoi votre rapporteur s'interroge sur les motivations des administrations d'État de ne pas mettre en œuvre ce travail cadastral indispensable, alors que les quatre autres DOM font l'objet, depuis 2009, d'un plan quinquennal de recensement et d'élargissement des bases fiscales, en vue d'augmenter le rendement des impôts locaux.

3. L'année 2011 : les premiers pas de la départementalisation

Ainsi, depuis le 31 mars 2011, le Département de Mayotte exerce les compétences d'un département et celles d'une région.

La loi organique précitée du 7 décembre 2010 étend les dispositions du code général des collectivités territoriales avec certaines adaptations liées à l'existence d'une collectivité unique et aux mesures transitoires nécessaires. S'applique également à Mayotte l'extension de l'ensemble des dispositions du code électoral.

¹ Décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005 portant prorogation de la commission de révision de l'état civil à Mayotte.

Par ailleurs, plusieurs décrets ont été publiés en vue :

- de créer la chambre régionale des comptes de Mayotte¹ ;
- d'organiser le comité local chargé de préparer les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges² ;
- de mettre en place un fonds mahorais de développement économique, social et culturel en vue d'accélérer la modernisation de l'économie de Mayotte et de mieux répondre aux besoins locaux³ ;

Par ailleurs, les moyens nécessaires à la modernisation du Département de Mayotte commencent à être mis en place. On citera, entre autres :

- la **mise en place des nouveaux droits sociaux** : l'objectif d'égalité sociale, inscrit dans le Pacte pour la départementalisation de Mayotte, est en cours de réalisation selon un calendrier progressif et des modalités adaptées. Selon les informations fournies à votre rapporteur, les minima sociaux existants (minimum vieillesse et allocation adulte handicapé) ont fait l'objet d'une revalorisation significative dès 2010. Le revenu de solidarité active (RSA) sera mis en place dès le 1^{er} janvier 2012, dans un premier temps au quart de sa valeur de métropole et selon des modalités adaptées au Département de Mayotte ;

- le **désenclavement aérien de Mayotte** et le projet de piste longue ;

- le **renforcement des moyens de lutte contre l'immigration clandestine**, qui concernerait plus d'un tiers de la population, qui se concrétise par une hausse des effectifs de la police et de la gendarmerie, de nouveaux matériels et la création d'une brigade de recherche mobile.

4. Les problèmes de ressources humaines de la nouvelle organisation judiciaire de Mayotte

a) Une nouvelle organisation judiciaire rendue nécessaire par la départementalisation

L'organisation juridictionnelle de Mayotte demeure spécifique. La juridiction du premier degré est le **tribunal de première instance** (TPI) qui exerce les compétences relevant, dans le droit commun, du tribunal de grande instance, du tribunal d'instance, du tribunal de commerce et du tribunal des affaires sociales. Le **tribunal supérieur d'appel** (TSA) exerce à Mayotte les attributions, dans le droit commun, des cours d'appel. Enfin, les affaires

¹ Décret n° 2011-330 du 25 mars 2011 pris pour l'application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

² Décret n° 2011-346 du 28 mars 2011 pris pour l'application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

³ Décret n° 2011-355 du 30 mars 2011 portant création du fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

criminelles sont jugées à Mayotte par la **cour criminelle**, qui exerce les attributions de la cour d'assises. Elle est présidée par le président du TSA.

Le nouveau statut de Mayotte en tant que département impose une **transformation de l'organisation administrative et judiciaire de l'archipel**, afin de l'aligner sur le régime de droit commun applicable aux autres départements régis par l'article 73 de la Constitution. C'est pourquoi a été promulguée l'ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011¹ qui précise l'organisation judiciaire du Département de Mayotte qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011 et dont les modalités ont été précisées par un décret adopté le même jour².

Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2011, le tribunal de première instance est remplacé par un **tribunal de grande instance**, un **tribunal d'instance**, un **tribunal mixte de commerce**, un **tribunal des affaires de sécurité sociale** et un **tribunal du contentieux de l'incapacité**. La **chambre d'appel de Mamoudzou**, qui est une chambre détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, se substitue au tribunal supérieur d'appel. Enfin, la **cour d'assises** se substitue à la cour criminelle.

Toutefois, la mise en place de ces nouveaux tribunaux s'accompagne de dispositions spécifiques, afin d'intégrer les caractéristiques et les contraintes particulières inhérentes au nouveau Département de Mayotte.

b) Une mutation des juridictions mal anticipée

Le récent rapport d'information de notre collègue M. Roland du Luart³ met en lumière « *l'anticipation approximative des incidences budgétaires de cette réorganisation* ». L'analyse porte principalement sur les effectifs de la chambre d'appel et du tribunal de grande instance. Les effectifs de magistrats de ces deux juridictions ont cru de façon substantielle dans le cadre de l'évolution institutionnelle de Mayotte, avec dix magistrats supplémentaires (neuf pour le TGI qui passe de onze à vingt magistrats et un magistrat supplémentaire pour la chambre d'appel qui passe ainsi de quatre à cinq magistrats). **Cet accroissement semble en adéquation avec la charge de travail pesant sur les juridictions de l'île.**

¹ Ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.

² Décret n° 2011-338 du 29 mars 2011 portant modification de l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte.

³ Rapport d'information n° 549 (2010-2011) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des Finances, « *La justice entre deux eaux dans l'Océan indien* ».

La comparaison des effectifs de magistrats à Mayotte avant et après la départementalisation

		Avant la départementalisation	Après la départementalisation (depuis le 1 ^{er} avril 2011)
Chambre d'appel (TSA avant la départementalisation)	Siège	3	4
	Parquet	1	1
	Ensemble	4	5
TGI (TPI avant la départementalisation)	Siège	7	15
	Parquet	4	5
	Ensemble	11	20
Total	Siège	10	19
	Parquet	5	6
	Ensemble	15	25

Source : Chambre d'appel de Mayotte, repris dans le rapport d'information n° 549 (2010-2011).

Selon notre collègue, « les problèmes d'effectifs à Mayotte ne portent [...] pas tant sur les magistrats que sur les fonctionnaires de justice », ces derniers étant au nombre de quarante-quatre. Beaucoup d'entre eux ne maîtrisent pas ou mal le français ou manquent de connaissances juridiques solides. « Le déficit de formation tend à devenir un problème récurrent avec la montée en puissance des juridictions à Mayotte sous l'effet de la départementalisation » et nuit au bon fonctionnement de la justice sur l'île.

Votre rapporteur estime que, dans une période de profonde mutation des juridictions mahoraises, les lacunes de la gestion des ressources humaines de la part de la chancellerie nécessitent la mise en place rapide d'une politique de formation et une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences adaptées aux enjeux de l'évolution institutionnelle de Mayotte. Si des solutions ne sont pas rapidement apportées à ces difficultés, votre rapporteur craint qu'un nouveau sentiment de frustration se développe, selon lequel la départementalisation ne s'accompagne pas des moyens nécessaires au développement harmonieux du nouveau département.

5. L'accession de Mayotte au statut européen de RUP

Le statut de département dont bénéficie désormais Mayotte permet à celle-ci de prétendre au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne, conformément à l'article 355, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les régions ultrapériphériques (RUP)

Le statut de RUP vise à reconnaître la spécificité de ces régions par rapport au reste de l'Union européenne. Appartenant au territoire de l'Union européenne, le droit communautaire y est applicable. Les RUP peuvent bénéficier de mesures spécifiques en leur faveur, en raison de leur caractère ultrapériphérique par rapport à l'Union et de leurs contraintes propres, qui constituent un handicap pour leur développement économique et social.

En effet, leur développement peut être rendu difficile par l'éloignement, l'insularité et leur dépendance vis-à-vis de quelques productions (sucre, bananes, ...). En revanche, elles permettent l'approvisionnement des marchés de l'UE en produits exotiques mais surtout le contrôle sur les vastes zones maritimes qui les entourent.

L'accession de Mayotte au statut de RUP suppose l'accord unanime des États membres, selon la procédure prévue par la clause dite « passerelle » prévue au paragraphe 6 de l'article 355 du traité.

Il convient de préciser que le processus de « rupéisation » de Mayotte est indépendant, d'un point de vue juridique, du processus de départementalisation et de l'évolution en droit interne du statut du territoire concerné. Toutefois, le rapprochement de Mayotte du droit commun facilite ce processus, qui suppose l'application du droit communautaire.

Dans l'attente de l'évolution du statut de Mayotte au niveau européen, le Département de Mayotte relève toujours de l'annexe II du traité instituant la Communauté européenne, en tant que pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Les PTOM

Les PTOM n'appartiennent pas au territoire de l'Union malgré leur lien de dépendance à l'égard d'un État membre, ne se voient pas appliquer le droit communautaire et bénéficient d'un régime d'association avec l'Union européenne à l'instar des pays dits « ACP » (Afrique, Caraïbes et Pacifique), couverts aujourd'hui par les accords de Cotonou de 2000.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, lors de son audition par votre commission, le jeudi 27 octobre 2011, a indiqué que le président de la République avait récemment signé la demande de transformation de Mayotte en région ultrapériphérique ce qui permettra à cette dernière d'être éligible aux fonds structurels européens : fonds social européen (FSE) et fonds européen de développement régional (FEDER).

IV. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ET L'AMÉLIORATION DE LA JUSTICE : UNE VOLONTÉ AFFICHÉE MAIS DES MOYENS LIMITÉS

A. UNE POLITIQUE RÉSOLUE DE MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES AUX RÉSULTATS NUANCÉS

1. Une volonté de maîtrise des flux migratoires

a) L'importance des facteurs géographiques et économiques

La situation des départements d'outre-mer au regard de la pression migratoire demeure hétérogène. Si la Réunion, la Martinique et, dans une moindre mesure, la Guadeloupe, ne subissent pas de pression migratoire forte, la Guyane et Mayotte sont au contraire soumises à des entrées irrégulières sur leur territoire, emportant des risques aigus de déstabilisation sociale.

La proximité géographique d'Anjouan et de Mayotte, distantes l'une de l'autre de seulement 70 kilomètres, ou celle de la Guyane avec le Surinam, le Guyana ou encore le Brésil, associée à l'écart de développement économique entre les DOM et leurs voisins, constituent autant d'éléments explicatifs de l'importance des flux migratoires clandestins.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, cette particularité se traduit, toujours en Guyane et à Mayotte, par :

- une proportion de ressortissants étrangers dans la population totale beaucoup plus forte qu'en métropole et dans les autres collectivités d'outre-mer : en Guyane, elle atteint près de 30 % de la population et est supérieure à 40 % à Mayotte ;
- des admissions annuelles au séjour également plus nombreuses.

b) L'importance de l'immigration clandestine

La pression migratoire forte que connaissent la Guyane, Mayotte et, dans une moindre mesure, les trois autres DOM, s'accompagne de flux d'immigration clandestine difficiles à endiguer.

Celle-ci, par définition difficile à quantifier, est évaluée, selon les administrations centrales, à partir d'estimations statistiques relatives au nombre des interpellations des étrangers sur le territoire national, la scolarisation des enfants ou encore l'occupation des logements. Ainsi, on estime le nombre d'immigrés clandestins à 15.000 personnes en Guadeloupe, représentant 3 % de la population et entre 30.000 et 60.000 en Guyane, voire 80.000, soit entre le quart et le tiers de la population, dont 3.500 à 5.000 travailleraient en forêt sur les sites d'orpaillage clandestins. La montée récente des cours de l'or accentue ce phénomène et l'attractivité de la Guyane pour les clandestins. Votre rapporteur s'interroge sur les réelles perspectives de la coopération avec les États voisins pour endiguer ce phénomène

préoccupant tant pour la situation des populations amérindiennes, sur le plan de la santé publique et de la sécurité, que pour la préservation de l'environnement comme des capacités de développement de l'exploitation aurifère légale.

Mayotte subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, mais aussi depuis Madagascar, via les Comores. Le nombre d'immigrés clandestins serait proche de 50.000 personnes, représentant près d'un tiers de la population du nouveau département.

Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
15 000	2 000	40 000	1 500	50 000

Source : rapport du Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (SGCICI) – version décembre 2010

2. Une politique active de reconduite à la frontière peu efficace

a) Des objectifs largement dépassés

Afin d'endiguer l'immigration clandestine, le Gouvernement a mis en place une politique active de reconduite à la frontière. Ainsi, 30.039 personnes ont fait l'objet d'une reconduite à la frontière en outre-mer en 2010, soit une augmentation de 13,65 % par rapport à 2009.

Là encore, la situation apparaît très hétérogène entre les différents DOM. La Guadeloupe, par exemple, a connu une diminution de près de 50 % des reconduites à la frontière, en raison principalement de la suspension des reconduites en direction d'Haïti depuis le 11 janvier 2010 à la suite du séisme ayant affecté le pays. Selon le Gouvernement, les reconduites vers Haïti représentaient à elles-seules entre 50 et 60 % du total des reconduites à partir de la Guadeloupe. En revanche, les reconduites en direction de Saint-Domingue, de la République Dominicaine et de la Jamaïque se sont maintenues à leur niveau antérieur. Par ailleurs, les nationalités comorienne, brésilienne et surinamaïse représentent plus de 94 % du volume des éloignements en outre-mer et Mayotte et la Guyane totalisent à elles-seules 96,60 % du total des reconduites.

En Guyane, la lutte contre l'immigration clandestine est une priorité de l'action de l'État, en raison de l'importance de la population clandestine au sein de la population totale. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière est élevé et supérieur à 97 % pour les nationalités brésilienne et surinamaïse. En 2010,

l'État avait fixé un objectif de 8.000 reconduites à la frontière, niveau qui a été dépassé avec 9.458 reconduites, représentant 11,27 % de plus.

Aucun objectif de reconduite à la frontière n'a été fixé pour les départements de la Martinique et de La Réunion en raison de la faible proportion de la population clandestine au sein de la population totale de ces départements outre-mer.

Le nombre de personnes reconduites depuis Mayotte est devenu très important en atteignant 20.429 en 2010, dont plus de 3.000 mineurs. Par ailleurs, le Gouvernement a dépassé à Mayotte son objectif de reconduite à la frontière de 36,19 %, soit 5.429 personnes de plus que l'objectif initial fixé à 15.000. Il convient en outre de souligner que la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte fait intervenir une dimension maritime plus forte en comparaison des autres DOM. En 2010, selon les informations fournies par le Gouvernement, 342 kwassas (embarcations de fortune) ont été interceptés à Mayotte, contre 298 en 2009, soit une augmentation de 14,76 %. Le nombre de passagers interpellés est en hausse de 9,5 % par rapport à 2009. La surveillance de l'immigration clandestine par voie maritime est assurée par trois radars fixes assurant la couverture de 75 % du territoire, un quatrième devant entrer en action avant la fin de l'année 2011 pour couvrir les 25 % du territoire restants.

Nombre de reconduites à la frontière

	2009	2010	Évolution 2010/2009 (%)
Guadeloupe	1.023	514	- 49,76 %
Martinique	327	454	38,84 %
Guyane	9.066	9.458	4,32 %
La Réunion	73	67	- 8,22 %
Mayotte	16.725	20.429	22,15 %

Source : commission des Lois, à partir des informations fournies par le ministère chargé de l'Outre-mer

b) Une politique du chiffre qui atteint ses limites

Sur la difficile question de la lutte contre l'immigration clandestine, votre rapporteur partage pleinement les critiques formulées par le rapport public annuel de la Cour des Comptes, publié en février 2011, consacré aux flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin.

En effet, la Cour juge que « *l'importance du nombre de reconduites est un phénomène majeur en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin. Leur augmentation y traduit des difficultés persistantes à maîtriser les entrées irrégulières sur le territoire plus que l'efficacité de la politique menée ; celle-ci, essentiellement fondée sur le renforcement des moyens des forces de sécurité, finit par atteindre ses limites.* » En effet, malgré les spécificités des flux migratoires dans ces territoires qui rendent leur maîtrise difficile, force est de constater que la politique actuelle du Gouvernement qui vise à augmenter les objectifs de reconduites à la frontière et à renforcer, parallèlement, les effectifs de la gendarmerie et de la police nationale, renforcement réel qui demeure indispensable, n'ont pas entraîné un tassement des flux migratoires. **La persistance des flux migratoires clandestins reflète les limites atteintes par cette politique.**

**Taux d'évolution des effectifs
de la gendarmerie nationale depuis dix ans**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2011/2010 (2011/2002)
Guadeloupe + St Martin + St Barthélemy	659	680	685	685	685	692	682	691	703	709	+ 0,85 % (+ 7,6 %)
Guadeloupe "continentale"	585	602	607	607	603	600	596	597	609	610	+ 0,16 % (+ 4,3 %)
Martinique	600	623	626	626	626	626	620	621	614	615	+ 0,17 % (+ 2,5 %)
Guyane	397	441	445	445	451	479	469	475	500	522	+ 4,4 % (+ 31,5 %)
La Réunion	715	716	725	725	725	735	736	733	740	747	+ 0,94 % (+ 4,5 %)
Mayotte	90	100	107	107	121	122	135	152	169	172	+ 1,8 % (+ 91,1 %)
Total	2461	2560	2588	2588	2608	2654	2642	2672	2726	2765	+ 1,4 % (+ 12,35 %)

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le total prend en compte la ligne Guadeloupe + Saint-Martin + Saint-Barthélemy

Les chiffres ne prennent pas en compte les effectifs des escadrons de gendarmerie mobiles déplacés

**Tableau d'évolution des effectifs
de la police nationale depuis 8 ans**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2011/2010 (2011/2004)
Guadeloupe + St Martin + St Barthélemy	34	31	32	36	52	60	66	66	+ 0 % (+ 94,1 %)
Guadeloupe "continentale"	607	607	603	600	596	597	609	610	+ 0,16 % (+ 0,5 %)
Martinique	626	626	626	626	620	621	614	615	+ 0,16 % (- 1,75 %)
Guyane	445	445	451	479	469	475	500	522	+ 4,4 % (+ 17,3 %)
La Réunion	725	725	725	735	736	733	740	747	+ 0,94 % (+ 3,03 %)
Mayotte	107	107	121	122	135	152	169	172	+ 1,8 % (+ 60,75 %)
Total	2588	2588	2608	2654	2642	2672	2726	2765	+ 1,4 % (+ 6,84 %)

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Si les moyens humains ont augmenté, votre rapporteur estime que la hausse des effectifs n'est pas suffisante pour faire face aux spécificités de la délinquance dont souffrent les territoires ultra marins. Par ailleurs, il constate également que la hausse des effectifs de police et de gendarmerie nationale ne s'est pas accompagnée de la hausse concomitante de la mise à disposition de matériel destiné à faire face aux problématiques de sécurité.

3. La coopération transfrontalière : un outil de lutte contre l'immigration clandestine peu développé

Votre rapporteur estime que **la coopération transfrontalière avec les pays voisins, pays de départ des immigrés irréguliers, peut être un moyen efficace de lutter contre l'immigration clandestine**. Or, force est de constater que cette coopération, pourtant indispensable, n'est malheureusement pas assez développée et ne prend que faiblement en compte les problèmes d'immigration clandestine.

Des prémices très récentes de coopérations avec plusieurs États méritent d'être accompagnées et approfondies.

D'après les informations fournies par le Gouvernement au titre de l'année 2011, aucune action de coopération n'a été organisée avec le Brésil, les Comores et Haïti et la coopération policière bilatérale avec le Guyana reste encore très ponctuelle.

En revanche, les opérations de coopération avec le Surinam se sont renforcées depuis 2008. Ainsi, au titre de l'année 2011, la direction départementale de la police aux frontières (DDPAF) de Guyane et les services de l'immigration à Paramaribo ont émis le projet de création d'une « maison de la coopération policière » rassemblant les services français de Guyane et les services surinamiens (mais également ceux du Guyana) pour permettre, à terme, de mieux connaître les filières et les réseaux opérant dans cette région.

4. Une politique immobilière incohérente en matière de rétention

Les dispositifs de rétention dans les DOM se répartissent entre :

- les quatre **centres de rétention administrative** (CRA)¹ situés en Guadeloupe (Morne Vergain), en Guyane (Matoury), à La Réunion (Le Chaudron) et à Mayotte (Pamandzi)

- les quatre **locaux de rétention administrative** (un en Guadeloupe, un en Guyane et deux en Martinique). Selon les informations fournies par le Gouvernement, les 4 LRA d'outre-mer semblent conformes à la réglementation. Votre rapporteur ne disposant pas d'informations suffisantes, seule la question relative à la situation des CRA sera abordée.

Les CRA de Mayotte et de Guyane apparaissent spécifiques en raison de la forte exposition de ces départements à l'immigration clandestine.

Le **CRA de Pamandzi** dispose d'une capacité affichée de 60 places. Or, son taux moyen d'occupation a atteint 145 % en 2009, contre 116 % en 2008. La place disponible par personne est en moyenne de 3,4 m² alors que la norme retenue pour les autres CRA prévoit une surface utile minimale de 10 m² par personne retenue. Par ailleurs, les conditions matérielles de vie demeurent préoccupantes : absence de lits, d'équipements pour les enfants malgré leur nombre élevé, de cour de promenade, propreté discutable, etc. Il convient de rappeler que ces descriptions alarmantes avaient déjà été dénoncées par le rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13 novembre 2009. Le 8 juillet 2010, la commission consultative départementale de sécurité relative aux établissements recevant du public a estimé que l'effectif maximal susceptible d'être reçu pouvait être fixé à 140 personnes, si bien que chacune d'entre elle disposerait en moyenne d'une surface utile égale à 1,47 m². Face à ce constat pourtant dénoncé depuis

¹ Les CRA ont vocation à recevoir :

- les étrangers n'ayant pas le droit de séjourner sur le territoire français et étant sous le coup d'une interdiction de territoire ou d'une procédure d'éloignement, le temps de pouvoir les envoyer dans leur pays d'origine et leur permettre d'exercer des démarches de recours ;
- les étrangers rentrant sur le territoire et en attente de régularisation de leur situation.

plusieurs années, il est programmé la construction d'un nouveau CRA, implanté sur Petite Terre, d'une capacité de 136 places et d'une zone d'attente de 12 places. Le début de la construction avait initialement été fixé à 2007. Or, aujourd'hui, le projet en est toujours à l'étude de faisabilité et sa mise en service a été repoussée à 2014, d'après la réponse de Mme Marie-Luce Penchard, lors de son audition devant votre commission le 27 octobre 2011.

Quant au **CRA de Guyane**, situé à Matoury, d'une capacité de 38 places, il a fait l'objet d'une réhabilitation pour la mise en conformité de l'infirmerie, de la salle de restauration, des locaux de visites, des sanitaires et la création d'une laverie, pour un coût total de 1,7 million d'euros en 2007. Il est toutefois aujourd'hui envisagé d'augmenter la capacité d'accueil de ce CRA, qui passerait de 38 à 64 places, afin d'en améliorer les conditions d'accueil, pour un coût estimé de 7,3 millions d'euros. Le projet vise à démolir le bâtiment existant et à construire un édifice de quatre unités dédiées respectivement aux familles (8 places), aux hommes (20 places), aux femmes (18 places) et aux hommes ou femmes (18 places). La livraison des locaux est envisagée pour l'année 2014. En d'autres termes, l'État a engagé des travaux de rénovation d'un CRA en 2007 qui sera prochainement détruit pour la construction d'un nouveau CRA plus important ! Votre rapporteur souscrit pleinement aux critiques formulées par la Cour des comptes selon laquelle *« cet accroissement de capacité non anticipé au moment de la rénovation constitue un gaspillage manifeste »*.

Un projet d'amélioration des conditions d'hébergement conforme aux normes du CESEDA est en cours d'instruction pour le **CRA de Guadeloupe** tandis que **celui de La Réunion** demeure peu sollicité avec un taux d'occupation inférieur à 30 % et une durée moyenne de séjour en rétention de l'ordre de quatre jours.

Votre rapporteur souscrit pleinement aux conclusions de la Cour des comptes qui, dans son rapport précité, a relevé **l'incohérence de la politique immobilière des centres de rétention situés en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin** : *« les crédits immobiliers consacrés aux centres d'outre-mer sont restés modestes : 432 000 euros par an en moyenne au cours de la période 2006-2009, en dépit de l'obligation de mise aux normes de l'ensemble des CRA. Contrairement à ceux de métropole, ces crédits n'ont pas été affectés principalement à des opérations nouvelles, mais à des réhabilitations »*. Or, **face au constat alarmant – et ancien – de la surpopulation des centres de rétention, une politique volontariste et claire doit être définie afin d'améliorer la situation de rétention dans les DOM.**

B. LA JUSTICE DANS LES DOM : UN EFFORT À RENFORCER

Notre collègue, Christian Cointat, et notre ancien collègue, Bernard Frimat, ont relevé, dans leur rapport d'information précité, que les moyens de la justice paraissent insuffisants si bien qu'ils *« en nourrissent une grande*

inquiétude sur la réalité de l'accès des citoyens à la justice comme sur le respect par l'État des droits des justiciables ».

1. Une situation contrastée en matière d'insécurité

Les cinq DOM présentent une situation contrastée au regard des faits de délinquance et de criminalité. Si la Réunion est davantage épargnée¹, Mayotte, la Guadeloupe et la Guyane connaissent une montée rapide de l'insécurité, comme l'ont montré notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat à la suite de leur mission d'information en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane. Cette situation a conduit l'État à augmenter significativement ses effectifs de police et de gendarmerie nationale dans les collectivités, comme votre rapporteur l'abordera plus loin, mais sans toutefois parvenir à enrayer cette montée rapide de l'insécurité, dont s'inquiètent beaucoup d'élus guyanais et guadeloupéens.

2. Des moyens pénitentiaires en évolution mais des réalisations concrètes trop tardives

a) La persistance d'une surpopulation carcérale

A titre liminaire, votre rapporteur constate que les données fournies par le Gouvernement sur cette question sont similaires à celles envoyées dans le cadre du PLF pour 2011. Par ailleurs, les chiffres globaux et les pourcentages fournis ne correspondent pas toujours à la ventilation de ces mêmes chiffres par centre pénitentiaire. Votre rapporteur regrette une telle désinvolture vis-à-vis de votre commission et, plus largement, du Parlement qui n'est pas en mesure d'exercer ses missions de contrôle prévues par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

D'après les informations fournies par le Gouvernement, le programme immobilier du ministère de la justice et des libertés a permis d'améliorer la situation pénitentiaire, en faisant passer le nombre de places en cinq ans (2006-2011) de 2.501 à 3.101, soit une augmentation de + 24 %.

Si, d'après les informations fournies par le Gouvernement, la population détenue est passée de 3.036 à 3.581, soit une augmentation de 18 %, le taux d'occupation global serait passé de 121,4 % à 115,5 %, soit une diminution de 6 points.

Toutefois, comme le présente le tableau récapitulatif suivant, on constate que **la surpopulation carcérale couvre en réalité de profondes disparités entre les cinq départements d'outre-mer**. En effet, le centre

¹ Il convient toutefois de souligner que, d'après le document de politique transversale consacré à l'Outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2012, la Réunion se caractérise par une part importante de sa population vivant dans des zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par un fort taux de chômage et l'importance de la consommation et du trafic de drogue.

pénitentiaire de Majicavo à Mayotte se distingue avec un taux de surpopulation frôlant 170 %, ce taux demeure très élevé dans les établissements pénitentiaires de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane, en oscillant entre 113,8 % et 145,6 %. En revanche, deux des trois centres pénitentiaires de la Réunion ont un taux d'occupation inférieur à 100 %.

Il convient également de rappeler que les peines d'emprisonnement mineures ne peuvent être exécutées dans les départements dominiens ne peuvent, en raison de la surpopulation carcérale. Une telle situation conduit à affaiblir l'autorité de la justice ce que déplore votre rapporteur.

**Taux d'occupation des établissements pénitentiaires
des départements d'outre-mer (1er juillet 2011)**

DOM	Nom de l'établissement	Effectif théorique	Effectif réel	Taux d'occupation 2009	Taux d'occupation 2011	Effectifs
Guadeloupe	Maison d'arrêt de Basse-Terre	130	148	142 %	113,8 %	86
	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	504	658	124 %	130,6 %	234
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	570	830	155 %	145,6 %	251
Guyane	Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly	538	629	126 %	116,9 %	223
La Réunion	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	573	476	79 %	83,1 %	269
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre	121	149	136 %	123,1 %	69
	Centre de détention du Port	560	514	77 %	91,8 %	230
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	105	177	251 %	168,6 %	70
TOTAL		3.101	3.581		115,5 %	1432

Source : commission des Lois à partir des données fournies par le ministère chargé de l'outre-mer

b) Une politique immobilière trop tardive

En Guadeloupe, la maison d'arrêt de Basse-Terre, très vétuste, devrait être démolie et reconstruite sur le même site, afin de permettre une mise aux normes de la structure et l'augmentation de sa capacité d'hébergement, qui passerait de 130 à 180 places en cellules individuelles. Des parcelles foncières

voisines sont en cours d'acquisition pour mener à bien à ce projet. La livraison est envisagée pour 2016, 60,6 millions d'euros en AE, selon le Gouvernement, sont programmés dans le PLF pour 2012 pour la réalisation de ce projet. Un projet concerne également l'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault pour un coût estimé à 54 millions d'euros visant à augmenter la capacité d'accueil de 168 places. La livraison est prévue courant 2015.

En Martinique, malgré une baisse sensible du taux d'occupation, la création des 80 places en 2007 au centre pénitentiaire de Ducos n'a pas permis de faire face à l'accroissement de la population détenue. Comme l'ont relevé Christian Cointat et Bernard Frimat dans leur rapport précité, si « *la surpopulation n'affecte pas les quartiers pour femmes et pour mineurs, qui sont en sous-effectifs [...], c'est dans la maison d'arrêt pour hommes que se manifeste la surpopulation, avec un taux d'occupation de l'ordre de 250 %* ». Cette situation entraîne parfois de graves violences entre détenus.

C'est pourquoi un projet de création de 160 places supplémentaires, pour un coût estimé à 36,5 millions d'euros, vient d'être lancé en octobre 2011 pour une livraison prévue pour le premier semestre 2014.

En Guyane, le centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly fait face à une situation récurrente de surpopulation. La réalisation de 78 places supplémentaires en 2008 n'ayant pas permis de diminuer le taux de surpopulation carcérale, il est prévu, pour la mi-2012, la livraison de 75 places supplémentaires pour un coût de 5,6 millions d'euros. Il est également prévu, sans qu'une date ne soit encore fixée, de réaliser 145 places supplémentaires à l'extérieur de l'enceinte actuelle. Le lancement de l'appel d'offres est prévu au cours de l'année 2012.

A la Réunion, le taux d'occupation est le plus satisfaisant des cinq départements d'outre-mer. Le nouveau centre pénitentiaire de Domenjod, à Saint-Denis, ouvert en 2008 avec une capacité de 573 places, a permis la fermeture de l'ancienne maison d'arrêt de Saint-Denis et de réduire très significativement le taux d'occupation. Pour remplacer la maison d'arrêt de Saint-Pierre, le ministère de la justice avait décidé la création d'un nouvel établissement de 200 places à proximité du même site à l'horizon 2017. Le coût final estimé de ce projet est évalué à 44 millions d'euros.

Enfin, à Mayotte, la maison d'arrêt de Majicavo connaît une situation chronique extrême de surpopulation carcérale égale à 168,6 % contre 173,3 % en 2010, soit une légère amélioration. Un projet de restructuration et d'extension sur le domaine pénitentiaire de la maison d'arrêt est actuellement en cours d'étude. Il devrait permettre de disposer à terme d'un centre pénitentiaire de 265 places avec notamment la construction d'un quartier centre de détention hommes, un véritable quartier pour mineurs et la restructuration du quartier maison d'arrêt. Le calendrier de livraison a été fixé à 2014.

Malgré une légère amélioration, votre rapporteur regrette que la réalisation des extensions ou des reconstructions des établissements

pénitentiaires soit annoncée à des horizons éloignés, alors que la situation actuelle de surpopulation carcérale est ancienne et atteint aujourd'hui, dans certains établissements, un seuil inacceptable. Par ailleurs, certains projets, tels celui de Majicavo, voient leur réalisation retarder chaque année, ce que regrette votre rapporteur. Les extensions programmées suivent avec retard la hausse des peines d'emprisonnement. De plus, l'insuffisance des capacités carcérales pose le problème de l'exécution des peines de prison prononcées par les tribunaux, problème accentué par le contexte insulaire.

C'est pourquoi **votre rapporteur plaide pour la mise en œuvre d'une politique immobilière carcérale volontariste et clairement définie** afin de faire face au problème récurrent et ancien de la surpopulation carcérale dans les DOM.

3. La situation toujours difficile des juridictions judiciaires et administratives des DOM

Votre rapporteur note de nouveau l'insuffisance, voire l'absence, d'informations transmises par le Gouvernement en réponse à ses questions sur les juridictions administratives des départements d'outre-mer. Des indications statistiques qui ont toutefois été fournies permettent de dresser un bilan de l'activité des juridictions judiciaires des DOM.

Les juridictions judiciaires des DOM, à l'instar de leurs homologues métropolitaines, doivent faire face à un **afflux de dossiers que leurs moyens limités ne permettent pas de traiter efficacement.** Certaines juridictions connaissent toutefois des difficultés particulières, comme les tribunaux de grande instance de Basse-Terre, de Pointe-à-Pitre et de Cayenne. On constate toutefois une amélioration pour certaines d'entre elles. Ainsi, dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre, les délais de jugement en matière civile devant le tribunal de grande instance de Basse-Terre ont pu être réduits dans la période récente, se fixant à neuf à dix mois en moyenne. En revanche, les délais devant la cour d'appel demeurent élevés, de l'ordre de dix-sept mois.

Face à ces difficultés, plusieurs décisions ont été adoptées par le CIOM du 6 novembre 2009 afin de surmonter les difficultés des juridictions judiciaires des DOM parmi lesquelles :

- la création d'une maison d'arrêt et d'un tribunal de grande instance dans la collectivité de Saint-Martin afin de décharger le tribunal de grande instance de Basse-Terre ;

- le renforcement de la chambre détachée de la cour d'appel de Basse-Terre à Cayenne par l'affectation de magistrats supplémentaires et un renforcement du parquet général et la création d'une cour d'appel.

La future cour d'appel de Cayenne

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, la cour d'appel de Cayenne sera créée le 1^{er} janvier 2012 et remplacera la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France dont le siège est à Cayenne et qui connaît, jusqu'à aujourd'hui, des appels des décisions rendues par les juridictions du premier degré du département de la Guyane.

Cette juridiction comprendra 6 postes du siège, dont celui de vice-président placé, et 4 postes du parquet dont celui de vice-procureur placé. Compte tenu du redéploiement de certains postes de la cour d'appel de Fort-de-France, la création nette en termes d'effectifs de magistrats sera de trois postes. Le recrutement de l'ensemble des magistrats de la future cour d'appel est actuellement en cours.

Cette nouvelle juridiction comprendra également 1 greffier en chef, 5 greffiers, 5 adjoints administratifs et 1 adjoint technique. Certains de ces fonctionnaires seront redéployés de l'actuelle chambre détachée. Il est également prévu d'affecter 4 agents au service administratif régional, à savoir 1 directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, 1 secrétaire administratif et 2 adjoints administratifs (dont un adjoint placé).

La situation de la Cour d'appel de Fort-de-France

Suite à un incendie ayant détruit la partie du bâtiment de l'ancien palais de justice qui abritait la cour d'appel de Fort-de-France en 1981, celle-ci a été installée dans des locaux préfabriqués au Morne Tartenson à Fort-de-France. Pourtant, cette situation, qualifiée de provisoire à l'époque, a perduré jusqu'à aujourd'hui.

La décision de relancer le projet de construction neuve de la cour d'appel de Fort-de-France a été prise en janvier 2008. Toutefois, la procédure d'appel d'offres pour les travaux de la future cour d'appel a été conduite en 2010. Toutefois, l'appel d'offre a été déclaré infructueux en raison des offres supérieures aux prévisions par les offres des entreprises candidates.

La Chancellerie, en réponse à une question de notre collègue Serge Larcher, a précisé avoir relancé un nouvel appel d'offres pour travaux sur la base du projet lauréat du concours d'architecture, ce qui implique un nouveau délai supplémentaire pour la réalisation, tant attendue, de la nouvelle cour d'appel de Fort-de-France. Le Garde des Sceaux estime que « *dans l'hypothèse d'un déroulement optimal de la procédure, les travaux pourraient démarrer au second semestre 2012, pour une durée estimée de deux ans* ».

S'agissant des juridictions administratives, il est prévu la livraison de nouveaux locaux pour les tribunaux administratifs de Basse-Terre et de Fort-de-France. Ne disposant pas d'informations plus précises, votre rapporteur constate toutefois une amélioration salubre des délais de jugement et du nombre d'affaires traitées dans les tribunaux administratifs des DOM.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Abdoulatifou Aly**, député de Mayotte

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer des collectivités territoriales et de l'immigration

- **M. Vincent Bouvier**, préfet, directeur, délégué général à l'outre-mer
- **M. Marc DEL GRANDE**, sous-directeur, chef du service des politiques publiques ;
- **M. Hervé JONATHAN**, sous-directeur, chef du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État ;
- **M. Rodolphe JUY-BIRMANN**, sous-directeur, chef du service des affaires juridiques et institutionnelles.