

N° 84

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Pierre LAGOURGUE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de . MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türck, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°11) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. LE BUDGET 1995 BÉNÉFICIE D'UNE LÉGÈRE AUGMENTATION	5
A. LA DOTATION DE L'OUTRE-MER.....	5
B. LES DOM, MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON.....	6
II. LE CHOIX DE LA STABILITÉ INSTITUTIONNELLE NÉCESSAIRE À LA MISE EN OEUVRE DE LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ACTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	8
A. LA STABILITÉ INSTITUTIONNELLE S'ACCOMPAGNE D'UN ENGAGEMENT RENOUVELÉ DE L'ÉTAT.....	8
1. <i>Les structures locales : la situation financière des collectivités locales</i>	9
2. <i>Les structures étatiques</i>	10
• le rôle du ministère des DOM-TOM.....	10
• les services déconcentrés.....	12
3. <i>La dimension européenne</i>	13
B. LA MISE EN OEUVRE D'UNE ACTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ADAPTÉE.....	13
1. <i>La situation économique et sociale des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte</i>	13
2. <i>Les mesures prises par l'Etat</i>	14
• La poursuite des encouragements à l'investissement.....	14
• La loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à St-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.....	14
• Une approche pragmatique de la politique sociale.....	15
3. <i>Quelques problèmes d'actualité restent en suspens :</i>	16
• L'octroi de mer.....	16
• Saint-Pierre-et-Miquelon.....	16
III. LE BILAN DE LA SITUATION ET DES MOYENS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE	17
A. LE BILAN.....	17
1. <i>La délinquance connaît, selon les dernières statistiques disponibles, toujours une croissance supérieure à celle de la métropole</i>	17
2. <i>Les particularités de l'immigration</i>	20
B. LES MOYENS.....	21
1. <i>Les effectifs</i>	21
2. <i>Les équipements</i>	23
3. <i>La politique en matière d'immigration</i>	24

Mesdames, Messieurs,

Toujours soumis à la règle commune qui lui avait imposé en 1994 une régression, le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer connaît cette année, à structure constante, une progression de 2,3 % strictement égale à la moyenne de la hausse des budgets civils pour 1995.

La dotation totale du ministère, d'un montant de 2 447,7 millions de francs paraît toutefois croître de 7,7 % en raison des mesures de transfert du ministère du travail résultant du regroupement très opportun de crédits consacrés à l'emploi dans les DOM.

Lors de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a accru ces crédits de 5 millions de francs au bénéfice de l'A.N.T. (agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer), de 1 million pour les subventions facultatives aux collectivités locales et de 830 000 francs pour les travaux divers d'intérêt local.

Par ailleurs, l'ensemble de l'effort de l'Etat à l'égard des DOM-TOM est en progression de 5,48 % avec 46 705 millions de francs dont le ministère des DOM-TOM ne représente qu'un peu plus de 5 %.

S'agissant plus particulièrement des DOM et des collectivités territoriales de St Pierre et Miquelon et Mayotte, ceux-ci reçoivent 58 % des crédits du ministère et 78 % de ceux de l'ensemble des ministères pour des montants respectifs de 1 402 millions de francs (+ 4,23 % compte tenu des transferts précités) et de 36 460 millions de francs (+ 5,48 %).

Pour les ministères oeuvrant dans les domaines relevant plus particulièrement de la commission des Lois, cette progression est moindre pour le ministère de l'intérieur (+ 1,53 %) mais très significative pour celui de la justice (+ 32,4 %).

S'agissant des effectifs des services de l'Etat, dans les départements d'outre-mer et collectivités territoriales à statut particulier, ceux-ci sont stables pour l'ensemble des ministères (+ 0,3 %). En revanche, les effectifs civils du ministère des DOM-TOM affectés à ces collectivités baissent de 1,25 %, les effectifs militaires croissant légèrement (+ 0,59 %) en raison du développement du service militaire adapté (SMA).

De même, peut être considérée comme inquiétante la baisse globale des effectifs du ministère de l'intérieur présents sur place (-1,54 %) alors qu'entrera en vigueur en 1995 la première tranche de la loi de programmation sur la sécurité, laquelle prévoit 500 créations d'emplois administratifs et techniques pour cette seule année.

Les effectifs fournis par le ministère de la défense croîtront en revanche légèrement de 1,5 %.

Sachant que le volume des crimes et délits constatés dans les DOM a crû de 23,31 % en 1993 (contre 1,69 % pour la métropole), il est permis de s'interroger sur l'adéquation de ces moyens.

Le ministère de la justice n'accroît également qu'assez peu ses moyens en personnels (+ 0,38 %).

Au-delà des crédits budgétaires, la politique mise en oeuvre poursuit l'évolution annoncée en 1994 par le ministre des DOM-TOM, M. Dominique Perben, et répond aux vœux exprimés par la commission des Lois, dans le cadre de la stabilité institutionnelle, de voir l'Etat mieux coordonner son action au sein de ses propres services et assumer toutes ses responsabilités en matière de gestion des crédits publics affectés aux DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Marquent cette année cette démarche : le rappel par le Premier ministre du rôle du ministère des DOM-TOM au sein du Gouvernement (circulaire du 6 avril 1994), la création du fonds pour l'emploi dans les DOM (FEDOM) et des agences d'insertion dans chaque DOM par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ainsi que l'accroissement de la part du FIDOM général au détriment du FIDOM régional et du FIDOM départemental.

Enfin, en matière de sécurité et de justice doivent être particulièrement poursuivis les efforts de lutte contre l'immigration et le travail clandestins à cet égard l'extension à Mayotte du dispositif relatif au travail clandestin par la loi du 25 juillet 1994 et le rétablissement annoncé par le Premier ministre des visas pour les comoriens apparaissent bienvenus, ainsi que la politique de modernisation des établissements pénitentiaires compte tenu d'un taux d'occupation observé dans les DOM variant entre 114 et 486 % (au lieu de 122 % en moyenne nationale).

I. LE BUDGET 1995 BÉNÉFICIE D'UNE LÉGÈRE AUGMENTATION

Le projet de loi de finances initial pour 1995 proposait pour le ministère des départements et territoires d'outre-mer, en baisse en 1994, une progression au-delà de la moyenne de 1,9 % de l'ensemble du budget (comptes spéciaux du Trésor inclus).

A. LA DOTATION DE L'OUTRE-MER

A structure constante, la dotation du ministère, d'un montant de 2.447,7 millions de francs, serait en hausse de 2,3 %, soit exactement la moyenne de la hausse des budgets civils en 1995.

L'augmentation apparente de 7,7 % correspond en effet aux mesures de transfert du ministère du travail liées à la mise en oeuvre de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte avec la création du FEDOM (fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer).

*

* *

Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, ces crédits ont été accrus, en seconde délibération, de 5 millions de francs au bénéfice de l'ANT (Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer), de 1 million de francs pour les subventions facultatives aux collectivités locales des DOM et de 830 000 francs pour les travaux divers d'intérêt local.

Une évolution conforme aux engagements pris par le ministre des départements et territoires d'outre-mer, M. Dominique Perben, lors de l'examen du budget 1994, doit en outre être remarquée : la baisse des autorisations de programme (- 5,55 %) et l'augmentation des crédits de paiement (+ 4,94 %) qui permet d'assurer une meilleure adéquation des uns et des autres.

En effet, l'exécution du budget 1994 aura encore été marqué par le décalage entre les crédits de paiement et les autorisations de programme ainsi que par l'annulation ou le report de quelques crédits.

S'agissant de l'ensemble de l'effort de l'Etat à l'égard des DOM-TOM (le ministère ne représente en effet qu'un peu plus de 5 % du total de cet effort), les «jaunes» budgétaires le chiffrent à 46.705 millions de francs, soit une progression de 5,84 %.

B. LES DOM, MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

La progression des crédits spécifiquement affectés aux départements et aux collectivités territoriales d'outre-mer en 1995 suit celle de l'ensemble du ministère dont ils représentent 58 % en 1995, avec un montant de 1.402 millions de francs, soit une progression de 4,23 % par rapport à 1994 mais compte tenu du changement de structure indiqué ci-dessus.

Ce montant ne représente que 3,84 % de l'effort budgétaire en faveur de ces collectivités. En effet, s'agissant de l'ensemble des ministères, le projet de loi de finances pour 1995 prévoyait 36.460 millions de francs au bénéfice des départements et collectivités territoriales d'outre-mer, soit une progression de 5,48 % par rapport à 1994.

• Le FIDOM

Comme lors de l'examen du budget pour 1994, votre rapporteur souhaite examiner plus particulièrement les crédits affectés au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), pour souligner non seulement la baisse des crédits affectés au FIDOM mais aussi l'aggravation brutale de la progression du FIDOM général au détriment du FIDOM régional et départemental, ainsi que le retrace le tableau suivant :

en millions de francs

Sections	1992	1993	1994	1995	Variation 1995/1994
FIDOM général					
Chapitre 68-01 art. 10					
Autorisations de programme	432	402	387	365	- 5,7 %
Crédits de paiement	316	442	389	361	- 7,2 %
Part des CP TOTAL FIDOM	72 %	74 %	75 %	82,6 %	+ 10 %
FIDOM régional					
Chapitre 68-03 art. 10					
Autorisations de programme	67	64	50	34	- 32,0 %
Crédits de paiement	61	76	63	33	- 47,6 %
Part des CP TOTAL FIDOM	14 %	12,7 %	12%	7,5 %	- 41,6 %
FIDOM départemental					
Chapitre 68-03 art. 20					
Autorisations de programme	84	73	60	44	- 26,7 %
Crédits de paiement	64	80	66	43	- 34,9 %
Part des CP TOTAL FIDOM	14 %	13,3 %	13 %	9,8 %	- 24,6%
Part FIDOM régional + départemental dans CP FIDOM	28 %	26 %	25 %	17,4 %	- 30,4 %

Source des données initiales : Ministère des DOM-TOM

NB : Pour les années 1992-1994 ces chiffres tiennent compte des annulations et reports

Entre 1994 et 1995, au sein du FIDOM, la part des crédits de paiement affectés au FIDOM régional et au FIDOM départemental aura donc baissé de 30 % tandis que celle du FIDOM général aura crû de 10 %.

La baisse des crédits du FIDOM ne s'explique qu'en partie par l'affectation de crédits au nouveau fonds en faveur de l'insertion et de l'emploi dans les DOM (FEDOM), destiné à regrouper l'ensemble des financements des actions menées par l'État en la matière. Le projet de loi de finances initial prévoit en effet dès 1995, 135 millions de francs au bénéfice de ce fonds (124 en provenance du ministère du travail et 11 issus des crédits jusqu'alors consacrés aux primes d'équipement et d'emploi).

Cette baisse très sensible des crédits affectés au FIDOM régional et au FIDOM départemental accompagne, à structure institutionnelle égale, la volonté de l'État qui sera analysée plus loin de resserrer son contrôle sur les fonds importants dépensés outre-mer par l'État. En effet, ainsi que l'a rappelé le ministre des DOM-TOM lors de son audition par la commission des Lois du Sénat, l'État consacre 6,2 milliards de francs aux contrats de plan pour l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer, soit un doublement des engagements de l'État par rapport au plan précédent.

Pour les DOM, ces contrats de plan (XIe plan, 1994-1998) s'établissent ainsi :

en millions de franc

	État	Région	Département	Autres	TOTAL
Guadeloupe	823,9	798	357,65		1 979,55
Martinique	683,8	450,75	234,05		1 368,6
Guyane	572,5	361,8	242,5	217,2	1 394
Réunion	1 219,8	603,26	908,12	695,42	3 426,6

Source des données : ministère des DOM-TOM

La conclusion de ces contrats a d'ailleurs retardé la mise en oeuvre en 1994 des autorisations de programme du FIDOM. Son comité directeur n'a été réuni une première fois que le 14 juin dans l'attente de l'avancée de la négociation des contrats de plan. En effet, seuls les contrats de plan de la Guyane (21 mai) et de la Réunion (1er juillet) ont pu être signés au premier semestre. En conséquence, à la fin de ce premier semestre le taux d'exécution des autorisations de programme n'était que de 18 %.

En revanche, 70 % des crédits de paiement de la section générale et 57,5 % de ceux des régions et départements ont été engagés dès le premier semestre.

Cette évolution vers une consommation rapide des crédits est considérée par le ministère des DOM-TOM comme une conséquence des mesures de déconcentration de la gestion des crédits intervenues lors de la modification en 1990 du décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 portant réforme du FIDOM.

NB. Ce décret précise la composition du comité directeur : outre le ministre chargé des DOM ou son représentant, président, celui-ci comprend six représentants de ministères ; le directeur général de l'INSEE ou son représentant ; le commissaire général au plan ou son représentant ; six députés et trois sénateurs.

La loi de finances de l'année établit le montant du FIDOM et la répartition entre ses différentes sections (générale, régionale, départementale).

Le comité directeur répartit par opérations et par dotation allouée au représentant de l'État dans les DOM et collectivités territoriales d'outre-mer, les crédits de la section générale dont le représentant de l'État arrête la répartition par opérations. Le comité directeur répartit les crédits de la section régionale et de la section départementale entre les collectivités concernées. Ceux-ci sont versés aux collectivités concernées sous forme de dotation globale.

Une réflexion est en cours sur la modernisation et la réorientation du rôle du comité directeur ainsi que sur la prévision et le suivi de l'exécution sur le terrain.

Sur les 400 millions de francs prévus pour 1995, et à titre purement indicatif car seul le comité directeur, sur proposition du ministre des DOM-TOM pourra en décider, outre les 230 millions consacrés à la tranche 1995 des contrats de plans 1994-1998, 35 millions pourraient être affectés au FEDOM, 47 millions aux infrastructures et à l'environnement, 40 millions aux dotations scolaires et 20 millions à la dotation déconcentrée.

II. LE CHOIX DE LA STABILITÉ INSTITUTIONNELLE NÉCESSAIRE À LA MISE EN OEUVRE DE LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ACTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Après une période prolongée de consultation sur place et au sein de son ministère et du Gouvernement, M. Dominique Perben, ministre des DOM-TOM a clairement opté pour la stabilité du cadre institutionnel, laquelle n'exclut pas certaines adaptations des méthodes de travail pour ajuster l'articulation des compétences. Celle-ci lui apparaît en effet particulièrement nécessaire pour mettre en oeuvre la priorité qu'il accorde à l'action économique et sociale modulée en fonction de la situation des différentes collectivités.

A. LA STABILITÉ INSTITUTIONNELLE S'ACCOMPAGNE D'UN ENGAGEMENT RENOUVELÉ DE L'ÉTAT

Répondant aux questions posées par deux sénateurs sur le statut et les institutions politiques des DOM, le premier ministre, M. Édouard Balladur, a indiqué dès la fin de l'année 1993 (J.O. Questions Sénat, 30 décembre 1993, p. 2518, Mm. Désiré et Bangou) que le débat sur l'aménagement du territoire concernait pleinement les DOM. Il ajoutait :

« La réflexion actuellement engagée entre les services de l'Etat, les élus et l'ensemble des partenaires socio-économiques locaux doit être l'occasion de s'interroger sur les outils administratifs permettant de définir et de mettre en oeuvre une action cohérente et complémentaire entre l'Etat et les collectivités locales. A cet égard, il apparaît nécessaire de favoriser l'adoption des schémas d'aménagement régionaux. Dans ces conditions, un nouveau débat institutionnel ne pourrait que

retarde les efforts menés en vue de permettre aux départements d'outre-mer un réel développement économique. »

Le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire en cours de discussion au Parlement confirme cette orientation. Son article 6 prévoit que le schéma régional de développement du territoire qu'ils instaure pour assurer la cohérence entre les projets d'équipement de l'Etat et des collectivités territoriales ne s'appliquera aux DOM qu'à défaut du schéma d'aménagement régional prévu par l'article 4 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des quatre régions d'outre-mer.

La stabilité législative de ces institutions n'exclut toutefois pas la vigilance et l'aménagement des structures existantes par la pratique.

1. Les structures locales : la situation financière des collectivités locales

S'agissant du contrôle budgétaire, le rapport 1994 de la Cour des comptes rappelle que *« la comparaison avec les chiffres enregistrés dans les chambres régionales des comptes métropolitaines fait ressortir la situation très particulière de la chambre de Guadeloupe-Guyane-Martinique à cet égard. Le nombre d'avis qu'elle a émis en 1992 représente plus de 17 % du total des avis émis par l'ensemble des chambres régionales des comptes, alors que le nombre de comptabilités locales relevant de sa compétence ne représente que 0,68 % du total. En 1992, la chambre a rendu 38 avis concernant les régions sur les 40 concernant ce type de collectivités pour l'ensemble des chambres régionales. »*

Elle conclut que *« dans les départements d'outre-mer (les procédures créées par la loi du 2 mars 1982) ne peuvent contribuer avec succès à la mise en oeuvre des principes de décentralisation, de transparence et d'efficacité des gestions locales qu'au prix d'une plus grande rigueur dans la gestion de la part des responsables de ces collectivités et d'un suivi attentif de leur situation de la part de leurs partenaires financiers et des services de l'Etat. »*

En réponse à cette analyse, le ministre des DOM-TOM a rappelé les mesures prises lors de l'examen de la loi de finances pour 1994 pour améliorer les ressources de ces collectivités, lesquelles reposent encore trop largement sur la fiscalité indirecte et la taxation des « importations ».

Ces trois dispositions (taux additionnel régional à l'octroi de mer porté à 2,5 %, possibilité d'affecter 50 % de la dotation du fonds d'investissement routier au redressement de la situation financière et taxe d'embarquement) ont permis la signature de protocoles d'accord avec les banques assortis d'un comité de suivi pour la Guyane (emprunt de 330 millions de francs) et la Martinique (550 millions).

La Guadeloupe a pu conclure un accord pour 250 millions de francs en dehors de cette procédure.

La Réunion n'a pas connu de telles difficultés.

Au sein de chaque entité territoriale, les efforts de coordination entre région et département se poursuivent notamment dans le cadre des contrats de plan ou des programmes communautaires : cette harmonisation a été particulièrement avancée à La Réunion en matière économique.

Deux dispositions ont été prises pour améliorer la cohésion Antilles-Guyane :

- la loi du 25 juillet 1994 (art. 42) a renforcé l'unification de la Martinique et de La Guadeloupe pour la perception de l'octroi de mer ;

- la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane représenteront la France au sein d'une délégation française unique qu'ils dirigeront à tour de rôle à l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC).

2. Les structures étatiques

Tout en maintenant les structures de la décentralisation, le premier ministre et le ministre des DOM-TOM se sont employés à renforcer l'efficacité de l'Etat.

• le rôle du ministère des DOM-TOM

La circulaire du Premier ministre du 6 avril 1994 relative à la coordination de l'action du Gouvernement dans les départements et territoires d'outre-mer (J.O. du 10 avril 1994) confirme que le ministre des DOM-TOM est chargé de la cohérence de l'action gouvernementale outre-mer.

Elle s'inscrit ainsi implicitement en faux contre la proposition du rapport de la mission Picq, sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, de rattachement de l'administration des DOM-TOM au ministère de l'intérieur.

Cette circulaire insiste particulièrement sur la nécessité d'associer le ministère des DOM-TOM à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, aux nominations de fonctionnaires et d'agents de l'Etat et aux investissements publics dans les DOM-TOM.

Elle renvoie aux circulaires du 21 avril 1988, modifiée en 1990 et en cours d'actualisation, sur la consultation des assemblées territoriales ¹ et du 4 avril 1989, sur la coordination de l'action du Gouvernement.

¹ La consultation du Conseil général de St Pierre et Miquelon sur l'accord de pêche avec le Canada en est un bon exemple.

Elle rappelle que « *la situation spécifique de ces départements et territoires impose, dans la plupart des cas, une implication forte de nos administrations et une meilleure coordination de leurs interventions* ».

Agissant en ce sens, la loi du 25 juillet 1994 regroupe, dans le Fonds pour l'emploi dans les DOM et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, les actions spécifiques menées par l'Etat en faveur de l'emploi dans ces départements et se traduira dès 1995 par des transferts de crédits du ministère du travail à celui des DOM-TOM.

Au sein même du ministère une restructuration des services est en cours, de même qu'à l'A.N.T. (Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer) dont le ministre a estimé, lors de son audition le 15 novembre par votre commission des Lois, que la crédibilité était rétablie et que le recentrage de sa mission sur la mobilité en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle était en cours.

Outre la rédaction des textes d'application des lois, les effets de la collaboration interministérielle sont quotidiens, plusieurs exemples permettent d'en mesurer l'intérêt :

- la circulaire interministérielle ayant permis l'affectation du produit des recettes nouvelles créées par la loi de finances pour 1994 au remboursement des emprunts des régions de Guyane et de Martinique ;

- la structure permanente d'études prospectives sur l'outre-mer mise en place au commissariat général du plan en accord avec le ministère des DOM-TOM et à la suite du rapport de la commission Belorgey ;

- les efforts conjoints, mentionnés par M. Perben lors de son audition par la commission des Lois, du ministère des DOM-TOM et de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche pour réserver des hébergements et faciliter l'inscription d'étudiants originaires de l'outre-mer dans les universités.

Reste parfois un certain flou dans la détermination des textes applicables aux collectivités territoriales à statut particulier comme a permis de le constater l'examen de l'article 47 du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (sur l'applicabilité à Mayotte de certaines dispositions du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

On peut sans doute regretter qu'un travail de recensement systématique des textes applicables à Mayotte, comparable à celui effectué par la commission Périer pour les T.O.M., n'ait été effectué qu'à l'occasion des ordonnances ou des codifications générales. La généralisation de ce travail permettrait sans doute au législateur de bénéficier d'informations plus fiables lorsque la question de

l'applicabilité à Mayotte d'un texte nouveau ou l'extension d'un texte ancien est posée.

Le report, au 1er mars 1996, de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et des récentes réformes de procédure pénale dans cette collectivité, proposé dans un projet de loi en cours de discussion, est symptomatique de ces difficultés.

• les services déconcentrés

Compte tenu de la volonté de maîtriser les dépenses, M. Perben n'a pu répondre favorablement lors de son audition par la commission des Lois au souhait exprimé par M. Gaillard de voir augmenter les effectifs des services de l'Etat dans les départements d'outre-mer. En effet, au titre de son ministère, les effectifs civils baissent de 1,25 %. Toutefois, les personnels militaires croissent de 0,59 % : le service militaire adapté, SMA, est accru à la Réunion ; il est ouvert aux femmes et un centre de regroupement pour les formations les plus techniques sera ouvert à Périgueux. Pour l'ensemble des ministères, les effectifs passent de 60 426 à 60 611 soit + 0,3 %.

La circulaire du Premier ministre du 6 avril 1994 confirme que les nominations de fonctionnaires ou d'agents de l'Etat doivent être étudiées avec le ministre des DOM-TOM afin d'assurer que les candidats présentent les aptitudes requises. Ces affectations doivent répondre au double objectif d'adaptation permanente des services à leurs objectifs par le renouvellement et la mobilité des personnels, d'une part, et, d'autre part, de permettre aux personnels de réintégrer périodiquement leur administration d'origine. Cette circulaire précise également que *« l'éloignement aussi bien que le contexte politique et l'ampleur des défis économiques à relever imposent, outre-mer, un degré de déconcentration poussé et le strict respect de l'autorité de l'Etat à travers ses représentants »*.

Représentants dont la réponse du ministère à la Cour des comptes indiquait qu'ils « exercent désormais avec une vigilance toute particulière leur mission de contrôle budgétaire ».

De même, le renforcement de la part du FIDOM général, le maintien de l'agrément des investissements défiscalisés (avec renonciation à la création d'un comité d'éthique des professionnels) et la création par la loi du 25 juillet 1994 dans chaque DOM d'une agence d'insertion, établissement public national placé sous la tutelle du ministère des DOM-TOM, se substituant au Conseil départemental d'insertion et présidée conjointement par le préfet et le Président du conseil général, marquent la volonté de l'Etat d'assumer pleinement ses responsabilités outre-mer compte tenu de l'importance des sommes qu'il y consacre.

3. La dimension européenne

La coordination avec les structures européennes au-delà de l'articulation des crédits (les fonds structurels consacrés aux DOM représenteront 11,2 milliards de francs pour la période 1994-1999) connaît quelques évolutions :

- lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, M. Perben a indiqué sa décision de créer un groupe de travail chargé de proposer les voies d'amélioration des relations entre les T.O.M. et les collectivités territoriales à statut particulier et l'Union européenne ; il a également indiqué à cette occasion qu'il avait reçu l'assurance que le groupe interservices chargé des régions périphériques resterait attaché à la Présidence de la commission (J.O. Débats AN 2ème séance du 8 novembre 1994. p. 6627) ;

- lors de son audition par votre commission des lois, en réponse à une question de votre rapporteur sur la réflexion en cours sur les conséquences de la jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes en matière d'octroi de mer, M. Perben n'a pas exclu qu'une révision des traités européens en 1996 puisse permettre d'ancrer plus sûrement la reconnaissance de la spécificité de l'outre-mer ;

- parmi les vingt-quatre sièges de titulaires et les vingt-quatre suppléants dont dispose la France au sein du comité des régions institué par l'article 198A du traité de Maastricht, un titulaire et un suppléant sont des élus des régions d'outre-mer.

La stabilité institutionnelle souhaitée par le Gouvernement n'exclut donc pas les ajustements de procédures permettant d'accroître l'efficacité des mesures décidées dans le cadre de la priorité donnée à l'action économique et sociale.

B. LA MISE EN OEUVRE D'UNE ACTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE ADAPTÉE

La situation économique et sociale des DOM et des collectivités territoriales à statut particulier reste préoccupante et justifie la priorité qu'y accorde ce ministère.

1. La situation économique et sociale des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte

Les difficultés financières des collectivités locales ont eu des conséquences en 1993 sur le secteur du bâtiment et des travaux publics lesquelles ont eu des répercussions sur l'emploi. Toutefois, l'institut d'émission des DOM n'exclut pas une amélioration de leur situation en 1994 compte tenu des mesures prises par ces collectivités pour redresser leurs finances et leurs capacités d'investissement, de la mise en oeuvre des contrats de plan et de l'importance des aides européennes.

Reste que le chômage a progressé partout, sauf en Guadeloupe, en valeur absolue et en durée avec un taux de chômage de 33 % en moyenne (12 % en métropole) dont 45 % sont au chômage depuis plus d'un an (34 % en métropole).

Le nombre de bénéficiaires du RMI recule en Martinique et à La Réunion et progresse en Guadeloupe et en Guyane. Les reculs étant en partie dus à l'alignement des allocations familiales (achevé le 1er juillet 1993).

L'Institut d'émission des DOM estime que la mise en place du RMI a principalement bénéficié à la distribution et au bâtiment et travaux publics, pour ce dernier secteur, particulièrement en Guadeloupe et à La Réunion en raison de l'utilisation de la créance de proratisation.

NB. L'augmentation de la population est principalement due au fort taux de natalité (21 % contre 16,3 % en métropole), à l'accroissement de l'espérance de vie et à la baisse de la mortalité infantile car le taux de fécondité a fortement chuté depuis 30 ans pour atteindre 2,1 aux Antilles et 2,8 à La Réunion (1,8 en Métropole).

2. Les mesures prises par l'Etat

Celles-ci combinent confirmation des dispositifs existants et nouvelles mesures.

- **la poursuite des encouragements à l'investissement** au travers des mesures de défiscalisation désormais soumises à un dispositif d'agrément se traduit par l'augmentation du nombre des dossiers déposés au cours des premiers mois de 1994.

Combinés avec l'ensemble des régimes dérogatoires applicables aux DOM (TVA, réductions en matière d'impôt sur le revenu, exonérations diverses) le « manque à gagner » pour le budget de l'Etat, et donc l'effort de solidarité en creux, représenterait environ 10 milliards de francs par an.

- **La loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les D.O.M., à St-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte**

Cette loi traduit la possibilité prévue par l'article 83 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 de compléter le dispositif national en faveur de l'emploi pour l'adapter aux nécessités spécifiques de la lutte pour l'emploi dans les DOM, à St-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Ce texte crée dans chaque DOM une agence d'insertion chargée d'élaborer et mettre en oeuvre le programme départemental d'insertion et d'établir un programme annuel de tâches d'utilité sociale proposées aux bénéficiaires du RMI. Etablissement public administré conjointement par le préfet et le président du conseil général, son conseil d'administration comprend en nombre égal des représentants des services de l'Etat dans le département, des représentants de la région, du département

et des communes, ainsi que des personnalités qualifiées nommées en nombre égal par le préfet et le président du conseil général.

Ces agences regroupent les crédits et les compétences destinés à l'insertion au niveau du département ; elles seront les employeurs des bénéficiaires du RMI sous contrat d'insertion par l'activité.

Au niveau national, les crédits consacrés à l'emploi dans les DOM sont regroupés dans un fonds, le FEDOM, qui rassemblera, à l'intérieur du budget du ministère des DOM-TOM des financements précédemment dispersés (d'où les transferts rappelés ci-dessus).

Des aides à la création d'emplois productifs sont en outre prévues au travers des contrats d'accès à l'emploi, d'une exonération des cotisations sociales patronales dans les secteurs exposés à la concurrence et de l'amélioration ou de l'adaptation de dispositifs existants (extension de l'exonération liée à l'embauche d'un deuxième ou troisième salarié à l'ensemble du territoire des DOM).

En outre, des mesures réglementaires d'aide aux emplois créés dans les secteurs exportateurs sont en cours d'élaboration.

Le financement du dispositif est assuré par le relèvement de 2 % du taux normal de TVA appliqué dans les DOM : celui-ci serait ainsi porté à 9,5 %.

N.B. Pour mémoire, la directive européenne du 16 décembre 1991 exclut les DOM de l'intérieur du territoire national français pour l'application du régime communautaire de TVA, permettant ainsi à la France de maintenir des taux réduits en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion et de ne pas appliquer la TVA en Guyane, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Cette loi prévoit également un dispositif spécifique d'aide à l'emploi à Mayotte.

- **Une approche pragmatique de la politique sociale**

Qu'il s'agisse du SMIC (sur lequel demeure une différence de 10,8 % entre les DOM et la métropole, écart dont le Premier ministre a annoncé qu'il serait réduit de 2 % au 1er janvier 1995), des prestations familiales (en partie étendues ou adaptées, parfois non applicables, parfois spécifiques avec un débat en cours sur l'allocation parentale d'éducation) ou du RMI (dont la créance de proratisation est désormais strictement égale à la différence du montant avec la métropole, compte tenu désormais des foyers dont le revenu est compris entre les deux montants du RMI), la démarche du ministre des DOM-TOM est d'adapter les solutions aux réalités du terrain plutôt que de rechercher une égalité de principe.

3. Quelques problèmes d'actualité restent en suspens :

- **L'octroi de mer**

Chaque année apporte son lot d'inquiétude sur la viabilité du régime de l'octroi de mer, élément essentiel de la fiscalité des départements d'outre-mer.

Cette année, au vu de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes, arrêt Lancry SA / Direction générale des douanes en date du 9 août 1994, et de la prudence de la commission européenne lors de l'examen des délibérations des conseils régionaux fixant le régime de l'octroi de mer, votre rapporteur a été conduit à interroger le ministre lors de son audition par la commission des Lois sur l'utilité qu'il pourrait y avoir à renégocier en 1996 la formulation des traités européens pour y faire figurer avec valeur normative accrue la spécificité des régions périphériques.

Le ministre ne l'a pas exclu et a indiqué à plusieurs reprises qu'une réflexion était en cours dont on peut supposer qu'elle pourrait englober la recherche d'une évolution de l'ensemble de la fiscalité de l'outre-mer afin de permettre à chaque niveau de dégager les recettes nécessaires aux investissements relevant de ses compétences.

- **Saint-Pierre-et-Miquelon**

La nomination de M. Perben, ministre des DOM-TOM du côté français et de M. Rochibaud, secrétaire d'État chargé des affaires parlementaires et élu acadien du Nouveau-Brunswick du côté canadien, a permis de reprendre la négociation selon une approche globale évoquant non seulement les questions de pêche mais aussi la coopération régionale nécessaire à la diversification économique de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Un accord a été paraphé le 10 novembre 1994 à Ottawa dont la signature pourrait être effectuée début décembre 1994 lors de la visite à Paris du Premier ministre canadien, M. Jean Chrétien.

Cet accord permettrait aux pêcheurs canadiens d'accéder dans les eaux françaises au gisement de pétoncles et d'y récolter 30 % des prises. En contrepartie, à l'issue du moratoire sur la morue, 15 % des prises de morue admises dans la zone établie par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord (Ouest-OPANO) et 2,6 % de celles admises dans le golfe du St-Laurent seraient cédés par le Canada à la France.

Les bateaux canadiens pourraient pêcher 70 % de la quote-part française de morue sous réserve de traiter leurs prises à l'usine de transformation de St-Pierre. Ce dispositif est assorti de sanctions et complété par un accord de coopération régionale sur le tourisme, la protection de l'environnement et les relations culturelles et universitaires.

Les élus locaux ont tout d'abord accueilli cet accord avec un certain scepticisme mais le conseil général, saisi en application de l'article 25 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de St-Pierre-et-Miquelon qui prévoit sa saisine sur tous les projets d'accords concernant la coopération régionale ainsi que sur les projets d'accords internationaux portant sur la zone économique de la France au large des côtes de St-Pierre-et-Miquelon, a émis le 23 novembre un avis favorable.

NB. L'instauration d'une procédure d'urgence pour la consultation du Conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon sur les projets de loi et décrets est prévue par l'un des projets de loi actuellement en instance à l'Assemblée nationale.

III. LE BILAN DE LA SITUATION ET DES MOYENS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

A. LE BILAN

1. La délinquance connaît, selon les dernières statistiques disponibles, toujours une croissance supérieure à celle de la métropole

Le taux de délinquance pour 1.000 habitants progresse à nouveau entre 1992 et 1993 dans les quatre départements d'outre-mer passant de 55 ‰ à 68 ‰ soit un accroissement de 23 ‰ contre environ 10 ‰ entre 1991 et 1992. En métropole ce taux n'a progressé que de 1,2 ‰ au cours de chacune de ces années.

Le tableau suivant permet de retracer l'évolution contrastée de ce taux dans chacun des départements.

EVOLUTION DU TAUX DE DÉLINQUANCE POUR 1.000 HABITANTS

	1990	1991	1992	Variation	1993	Variation
Métropole	61,69	65,81	66,63	+ 1,24 ‰	67,48	+ 1,27 ‰
DOM	46,20	50,04	55,43	+ 10,77 ‰	68,35	+ 23,3 ‰
Guadeloupe	52,08	50,56	52,53	+ 3,89 ‰	61,15	+ 16,4 ‰
Martinique	37,67	39,99	48,12	+ 20,33 ‰	66,30	+ 37,78 ‰
Guyane	122,93	130,79	189,56	+ 44,88 ‰	235,07	+ 21,37 ‰
Réunion	32,81	40,26	35,98	- 10,63 ‰	42,27	+ 17,48 ‰

Tableau réalisé à partir des données du Ministère des DOM-TOM

Ces chiffres sont corroborés par ceux retraçant l'évolution des crimes et délits constatés :

Evolution des crimes et délits constatés				
	90/89	91/90	92/91	93/92
Métropole	+ 6,93	+ 7,20	+ 2,32	+ 1,69
D.O.M.	+ 12,54	+ 8,30	+ 10,77	+ 23,31
Guadeloupe	+ 16,44	- 2,92	+ 3,90	+ 16,41
Martinique	+ 2,86	+ 6,16	+ 20,34	+ 37,77
Guyane	+ 43,12	+ 6,40	+ 44,89	+ 24,04
Réunion	+ 0,21	+ 22,69	- 10,63	+ 17,48

L'accélération de la croissance des infractions est générale dans les DOM, à l'exception de la Guyane qui après l'explosion connue en 1992 retrouve un taux de croissance conforme à la moyenne des DOM. En revanche, les Antilles et La Réunion connaissent une progression spectaculaire.

En conséquence, en 1993, dernière année statistique connue, le taux de criminalité moyen des DOM dépasse pour la première fois celui de la métropole avec 68,35 % contre 67,48 %.

Cette moyenne dissimule toutefois de grands écarts puisque la Réunion reste en dessous de ces deux moyennes avec 42,27 % tandis que la Guyane accentue l'évolution qui, d'un taux double de celui de la métropole dans les années 1989-1991, l'a conduite à un taux triple en 1992 et presque quadruple en 1993.

Selon le ministère des DOM-TOM, l'évolution par type d'infractions dans chaque département pour l'année 1993 s'analyse ainsi :

La criminalité dans le département de la Guadeloupe enregistre une hausse (+ 16,41 %) par rapport à 1992, avec 23 666 faits constatés contre 20 329 l'année précédente. Les quatre catégories progressent différemment : les infractions économiques et financières + 35,85 %, les vols + 14,94 %, les crimes et délits contre les personnes + 14,82 %, et les autres infractions (dont stupéfiants) + 9,44 %.

Répondant à une question de notre collègue Bangou, le 21 octobre 1994 au Sénat, M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

tout en indiquant que la tâche de la sécurité dans les DOM-TOM incombe au ministre des DOM-TOM à la disposition duquel il met des effectifs, a fait état de statistiques meilleures pour la Guadeloupe pour les six premiers mois de l'année. La délinquance générale y aurait régressé de 2,50 %.

En Martinique, on constate une hausse de 37,77 % des crimes et délits, soit 23 840 faits constatés contre 17 304 en 1992. Cette tendance résulte essentiellement de la prise en compte dans les statistiques de la gendarmerie de 3 500 faits relevant d'une même affaire d'exercice illégal de la médecine (guérisseur). Les vols progressent de 23,37 % et les crimes et délits contre les personnes de 10,63 %. En 1993, 1 559 délits économiques ont été constatés contre 105 en 1992, soit une multiplication par 14.

La criminalité augmente de 24,04 % en Guyane. Les délits à la législation des étrangers représentent plus de 59 % de la criminalité constatée dans le département. Cette catégorie d'infractions progresse de 36,39 % par rapport à 1992, les infractions économiques et financières de 41,12 %, les crimes et délits contre les personnes de 8,32 %, les infractions à la législation sur les stupéfiants baissent de 8,80 %.

A la Réunion, l'augmentation des crimes et délits constatés est de + 17,48 % : 25 272 faits en 1993 contre 21 511 en 1992. Cette évolution est le résultat de la hausse des infractions économiques et financières : + 25,57 %, des vols : + 18,86 % et des autres infractions (dont stupéfiants) + 18,65 %, soit 596 faits. A l'inverse des autres catégories, les crimes et délits contre les personnes baissent de - 3,12 %.

Les DOM ont donc, comme la métropole, une part croissante d'infractions constatées liées à la législation financière ou aux marchés publics mais ils connaissent aussi une évolution préoccupante en matière de stupéfiants dans les Antilles : + 28,89 % en Guadeloupe (où St Martin apparaît comme une plaque tournante du trafic international) et + 26,72 % en Martinique.

A La Réunion, en revanche, les infractions à la législation sur les stupéfiants semblent avoir baissé de 59,57 % entre 1992 et 1993.

On constate, en outre, pour le début de l'année 1994 une légère recrudescence des actions violentes alors qu'elles avaient baissé en 1993.

Parmi ces incidents on relève, en Martinique, un incendie criminel ayant endommagé le poste provisoire de gendarmerie des Trois-Ilets (2 mars 1994) et un début d'incendie volontaire au Palais de Justice de Fort-de-France.

L'évolution de la criminalité se répercute au niveau des juridictions dont l'activité peut être ainsi résumée :

- au sein de la Cour d'appel de Basse-Terre, l'activité civile du tribunal de grande instance de Pointe à Pitre entre 1990 et 1992 a nettement augmenté (+

35,51 % d'affaires civiles supplémentaires en deux ans alors que la moyenne nationale s'établit à 5,55 %) tandis que celle du tribunal de grande instance de Basse Terre a connu une forte baisse (- 41,53 %).

L'évolution est similaire en ce qui concerne les affaires pénales et les affaires soumises au tribunal d'instance du ressort de ces deux juridictions.

- dans le département de la Guyane, les affaires civiles nouvelles ont augmenté entre 1990 et 1992 de 17,80 % (moyenne nationale : 5,55 %) et les procès-verbaux en matière pénale et + 25,45 % (moyenne nationale : 25,32 %). Les affaires soumises au tribunal d'instance de Cayenne entre 1990 et 1992 ont en revanche diminué de 35,8 % (moyenne nationale : - 1 %).

- au sein de la Cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion, le nombre d'affaires nouvelles soumises au tribunal de grande instance de Saint-Denis de la Réunion est en très forte hausse (+ 94,91 % au civil, + 114,48 % au pénal) de même que celui du tribunal de grande instance de Saint-Pierre (+ 59,28 % au pénal) de même que celui du tribunal de grande instance de Saint-Pierre (+ 59,28 % au civil, + 36,31 % au pénal).

Le nombre d'affaires nouvelles soumises aux tribunaux d'instance est également en très forte hausse.

2. Les particularités de l'immigration

Le recensement de 1990 a permis d'établir qu'entre 1982 et 1990, le nombre d'arrivées dans les DOM a dépassé celui des départs de 54 000.

Ces mouvements migratoires concernent en premier lieu les personnes originaires des DOM.

Toutefois, le nombre d'étrangers dans ces départements a plus que doublé depuis 1982, ces derniers ne représentant cependant que 4,4 % de la population des DOM en 1990 contre 6,3 % en métropole.

Cette population apparaît particulièrement concentrée à St Martin, en Guadeloupe, où elle dépasse 55 % de la population.

En **Guyane**, estimée à 30 % de la population en 1990, elle dépasserait 50 % actuellement, dont la moitié en situation irrégulière. Le nombre d'étrangers titulaires d'une carte de séjour y est d'ailleurs en baisse.

Une mission de l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) en Guyane a évalué à 18 % de l'activité hospitalière, pour un coût annuel de 43 millions de francs, les 3 000 admissions hospitalières de personnes clandestines pour 1990. Cette situation a conduit M. Othily, lors de l'audition de la commission des Lois, à interroger M. Perben, sur l'utilité qu'il pourrait y avoir à instaurer des dotations

spécifiques permettant aux hôpitaux de répondre à l'affluence des malades non solvables. M. le Ministre des DOM-TOM lui a indiqué que certaines dotations avaient été versées aux hôpitaux et qu'une réflexion était en cours sur d'autres bases de financement.

La maison d'arrêt de Cayenne compte 66 % d'étrangers (contre 39 % en Guadeloupe et 9 % en Martinique).

A **Mayotte**, l'immigration très importante en provenance des Comores se poursuit avec un solde toujours positif des entrées (+ 1 412 au 30 juin 1994).

Elle est accompagnée d'une immigration qualifiée, régulière et moins nombreuse en provenance de Madagascar.

S'y ajoute un courant de Malgaches achetant aux Comores de faux papiers comoriens pour tenter de s'installer à Mayotte.

En outre, cette immigration n'est pas sans conséquences à La Réunion.

B. LES MOYENS

1. Les effectifs

La récapitulation des effectifs présents dans les DOM et les collectivités territoriales à statut particulier par les « jaunes » budgétaires de la loi de finances pour 1994 et de celle pour 1995 fait apparaître :

- la stabilité des effectifs présents au titre du **ministère de l'intérieur** entre 1993 et 1994 et une **inquiétante baisse prévue pour 1995** alors qu'entrera en vigueur le premier volet de la loi d'orientation et de programme qui prévoit pourtant la création de 500 emplois administratifs et techniques destinés à permettre la remobilisation sur le terrain des personnels actifs (aucun poste n'étant créé à ce dernier titre au cours des cinq ans que durera la loi de programme).

Cette baisse fera passer de 2 005 à 1 974 les personnels du ministère de l'intérieur présents sur place soit -1,54 % sans qu'il soit possible de détailler les policiers.

Cette évolution est préoccupante au regard des variations passées en matière d'effectifs des policiers en tenue et en civil dans les DOM et de la situation de la criminalité.

Le tableau suivant permet d'en prendre la mesure.

POLICIERS EN CIVIL ET EN TENUE PRESENTS DANS LES DOM

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Guadeloupe	632	626	615	602	580	542	569
Martinique	422	420	426	423	421	428	436
Guyane	195	197	217	224	252	259	263
Réunion	496	503	492	515	495	485	533
TOTAL	1 745	1 746	1 750	1 764	1 748	1 714	1 801

Tableau élaboré à partir des données Ministère DOM-TOM

La Guadeloupe, notamment, reste loin, malgré l'augmentation générale des effectifs de policiers dans les DOM en 1994, du niveau des effectifs qu'elle a pu connaître certaines années alors que les infractions constatées y augmentent dans les proportions mentionnées ci-dessus.

En revanche, et sans qu'il soit possible d'isoler les gendarmes au sein de ce total, les effectifs du ministère de la défense croîtront en 1995 passant de 7 303 à 7 343, soit + 0,54 %.

L'examen ci-dessous des politiques mises en oeuvre permettra de relativiser ces chiffres.

- On constate la croissance pour la deuxième année consécutive des effectifs du ministère de la justice présents dans les DOM.

Évalué à 1 394 personnes dans le « jaune » budgétaire du budget 1994 avec une augmentation annoncée de 0,64 % soit en principe 1 403, l'effectif de départ pour 1994 apparaît dans le « jaune » budgétaire 1995 de 1 577 (décalage sans doute à mettre au crédit du futur collectif budgétaire) avec une croissance prévue pour 1995 de 0,38 % soit un effectif de 1 583.

A terme, la mise en service des établissements de Ducos (Martinique) et Baie Mahault (Guadeloupe) nécessitera 230 agents et celle de Menuire Mont Joly (Guyane) 194 agents.

2. Les équipements

Ceux-ci concernent principalement les prisons et les tribunaux.

Dès 1994, anticipant sur la loi de programme pour la justice en cours de discussion au Parlement, un effort important a été fait se traduisant par l'accroissement de plus de 20 % des crédits affectés aux DOM et collectivités territoriales à statut particulier par le ministère de la justice.

Le collectif budgétaire devrait sans doute accroître encore cet effort puisque la base de départ 1994 pour le « jaune » budgétaire 1995 affiche un chiffre encore supérieur de près de 20 % à celui prévu par la loi de finances initiale.

Pour 1995, la traduction dans la loi de finances de la première tranche de la loi de programme fait apparaître une augmentation de 32 % de ces mêmes crédits.

Ce budget devrait permettre de commencer à répondre au problème de la surpopulation carcérale laquelle s'est aggravée au cours de l'année 1994 ainsi que l'atteste le tableau suivant :

SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DANS LES DOM

	Capacité théorique	Nombre de détenus au 1.07.93	Taux d'occupation 1993	Nombre de détenus au 1.07.94	Taux d'occupation 1994
Guadeloupe	252	528	209 %	535	212 %
Martinique	215	499	232 %	483	224 %
Guyane	74	299	404 %	360	486 %
Réunion	610	652	106 %	701	114 %

Tableau réalisé à partir des données Ministère DOM-TOM

Pour mémoire, le taux moyen d'occupation des prisons en France au 1er mai 1994 était de 122 %.

- Seule la Réunion connaît un taux inférieur, mais néanmoins croissant, ce qui explique que 10 millions de francs de travaux y aient été prévus fin 1994 dans la perspective, notamment, d'une extension des capacités d'hébergement.

- La Guyane, où une extension de 47 places (5 millions de francs) de la maison d'arrêt de Cayenne entrera en service fin 1994, devrait bénéficier d'un

nouveau centre pénitentiaire d'une capacité de 420 places d'ici deux ans, destiné à se substituer à l'ancien.

En outre, un centre de rétention y est en cours de construction près de l'aéroport de Rochambeau.

- A la Martinique, les travaux de construction du centre pénitentiaire de Ducos de 400 places, destiné à remplacer l'actuel sur l'emplacement duquel sera érigé le futur Palais de Justice de Fort-de-France, devraient s'achever en février 1996.

- En Guadeloupe, un centre pénitentiaire de 400 places dont les travaux ont débuté simultanément, s'achèveront également en février 1996. Il se substituera à la maison d'arrêt de Pointe-à-Pitre.

En outre, 4 millions de francs sont prévus pour l'amélioration de la sécurité et des conditions de détention du centre pénitentiaire de Basse-Terre.

Cet effort est véritable. Il reste que, faute qu'il ait été mis en oeuvre plus tôt, la surpopulation carcérale restera critique dans les DOM au moins pour les deux années à venir, avec les conséquences éventuelles en matière de récidive qu'elle est susceptible d'entraîner.

3. La politique en matière d'immigration

En Guyane comme à Mayotte, l'effort de lutte contre l'immigration et le travail clandestins est poursuivi.

- En **Guyane**, où le ratio des représentants des forces de l'ordre est de 6,6 pour mille, par comparaison aux 3,7 pour mille de la moyenne nationale, le poste de la police de l'air et des frontières a été restructuré et un troisième escadron de gendarmerie a été déployé.

Les expulsions et reconduites à la frontière ont crû de 23 % en 1993.

Le plan « Alizé bis » permet depuis 1992 une surveillance permanente du fleuve Maroni constituant la frontière franco-surinamienne et ce dispositif a été étendu en avril 1994 au fleuve Oyapock grâce au 3ème escadron de gendarmerie et à une section de l'armée de terre.

S'agissant du travail clandestin, plusieurs mesures ont été prises récemment :

- l'instauration depuis juin 1994 d'un « guichet unique » de la préfecture de Cayenne pour faciliter les régularisations moyennant des formalités allégées. Un guichet identique est prévu à Saint-Laurent ;

- des chartes de bonne conduite sont en cours de signature avec les professionnels ;

- une commission de la commande publique veille au respect de la réglementation par les bénéficiaires de marchés publics.

• **A Mayotte**, les demandes répétées de votre rapporteur et la conviction partagée par le ministre des DOM-TOM lors de son audition à la commission des Lois, n'auront pas été sans effet puisque le Premier ministre, en visite à Mayotte, a annoncé le 24 novembre 1994 le rétablissement des visas à l'égard des Comoriens.

La lutte contre l'immigration clandestine demeure en outre une priorité :

- le commissariat de Dzaoudzi a été doté de moyens d'accueil pour les personnes en attente d'expulsion ;

- seuls les résidents mahorais peuvent bénéficier de la gratuité des soins hospitaliers depuis la fin de l'année 1993 ;

- la collectivité a recruté quatre agents des douanes supplémentaires ;

- une vedette a été mise à la disposition de la brigade frontalière mobile.

Le préfet a ainsi procédé à 483 expulsions en 1993 (231 en 1992) et 527 refoulements (87 en 1992) en partie parce que de nombreux comoriens en situation irrégulière se sont présentés spontanément.

En revanche, au 31 juillet 1994, ces chiffres étaient respectivement de 48 et 15.

Une meilleure coordination des services a également été réalisée. En outre, M. Perben a indiqué devant la commission des Lois qu'une meilleure conciliation des compétences entre l'Etat et la collectivité territoriale en matière de police et de justice était à l'étude.

Le Premier ministre a également annoncé à Mayotte la nomination d'un deuxième sous-préfet en 1995 et un renforcement des effectifs de police.

Enfin, le projet de loi portant dispositions diverses relatives aux TOM et collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, déposé à l'Assemblée nationale, prévoit l'instauration à Mayotte d'un mécanisme adapté de rétention administrative.

S'agissant du travail clandestin, outre le recrutement par la collectivité territoriale d'un agent administratif et d'un inspecteur du travail pour accroître les contrôles sur le terrain, la loi du 25 juillet 1994 a étendu à Mayotte les dispositions imposant aux employeurs de main-d'oeuvre étrangère en situation irrégulière une contribution aux frais d'expulsion et permettant d'exclure temporairement des

marchés publics les employeurs de travailleurs clandestins. Les décrets d'application sont en cours d'élaboration.

*

* *

En conclusion, suivant les propositions de son rapporteur, la commission des Lois vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.