

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. José BALARELLO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Amoudry, Mme Michèle André, M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Lucien Lanier, Jacques Larché, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 32) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SOMMAIRE	2
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	4
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER	5
1. <i>Une progression marquée des dotations du secrétariat d'Etat à l'outre-mer</i>	6
2. <i>Une stagnation de la contribution des ministères de l'intérieur et de la justice</i>	9
II. DES EFFORTS ENCORE NÉCESSAIRES POUR EXERCER EFFICACEMENT LES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT	10
1. <i>L'aggravation de la délinquance de voie publique et la persistance du trafic de drogue</i>	11
2. <i>Une activité soutenue des juridictions installées dans des locaux inadaptés</i>	17
3. <i>La persistance d'une surpopulation carcérale aggravée par la vétusté des établissements</i>	19
4. <i>Une immigration difficilement contrôlable...</i>	22
5. <i>...qui nécessite une coopération régionale renforcée</i>	27
a) Les outils en matière de coopération régionale	27
b) Le bilan de la coopération régionale	29
6. <i>Les questions relatives aux fonctions publiques d'Etat et territoriale</i>	33
a) la question récurrente des surrémunérations des fonctionnaires	33
b) l'importance du nombre des agents non titulaires des communes des départements d'outre-mer du fait de ces surrémunérations	35
III. LES APPORTS DE L'INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE	37
1. <i>Un cadre juridique spécifique précisé par l'article 299- 2 du traité d'Amsterdam</i>	37
2. <i>Une intégration à l'Union européenne largement bénéfique</i>	39
3. <i>La nécessité de veiller à une consommation optimale des crédits communautaires</i>	39
4. <i>L'évolution du statut de PTOM de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	41
IV. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES OU STATUTAIRES	42
1. <i>Une revendication d'évolution institutionnelle</i>	42
2. <i>L'utilisation de la procédure du congrès</i>	44
a) Des réflexions très avancées en Guyane	44
b) Les départements antillais	48
(1) la Guadeloupe	48
(2) La Martinique	48
3. <i>L'attachement de la Réunion au statut de DOM</i>	48
4. <i>Le nouveau statut de Mayotte</i>	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir procédé à l'audition de M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, le mardi 20 novembre 2001, la commission des Lois, réunie le 28 novembre 2001 sous la présidence de M. René Garrec, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. José Balareello, les crédits du projet de loi de finances pour 2002 consacrés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Au-delà de l'analyse des crédits consacrés à ces départements et collectivités par les ministères de l'outre-mer, de l'intérieur et de la justice, elle a concentré ses observations sur les problèmes concernant la justice, la maîtrise de l'immigration, la coopération régionale, ainsi que sur l'intégration à l'Union européenne et les perspectives d'évolutions statutaires ou institutionnelles.

Elle a ainsi déploré l'état lamentable des juridictions et des établissements pénitentiaires outre-mer. Elle a également regretté que le décret relatif à la suppression de la prime d'éloignement ne soit toujours pas paru, alors même qu'elle dénonce chaque année les effets négatifs du maintien du système des sursalaires des fonctionnaires pour les collectivités locales des départements d'outre-mer.

S'agissant des relations avec l'Union européenne, la commission des Lois a souligné l'importance des crédits communautaires et la nécessité d'une plus grande rigueur dans leur utilisation.

S'agissant du processus de réforme statutaire engagé dans les départements français d'Amérique, et particulièrement en Guyane, la commission s'est interrogé sur la pertinence du congrès pour recueillir l'avis des populations concernées, tout en soulignant à nouveau la nécessité d'une approche « cousue main », notamment pour la Guyane, qui présente des particularités importantes.

La commission des Lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis est consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2002 aux départements d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) et aux deux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, les crédits alloués aux territoires d'outre-mer (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises) et à la Nouvelle-Calédonie faisant pour leur part l'objet d'un autre avis de votre commission des Lois, présenté par notre excellent collègue M. Jean- Jacques Hyest.

Cette année a été marquée par l'application de la loi d'orientation pour l'outre-mer et par l'examen du projet de loi relatif au statut de Mayotte. Une délégation de votre commission des Lois, composée de M. Simon Sutour et de votre rapporteur, avait dans cette perspective effectué une mission d'information de six jours à Mayotte en avril 2001.

Après avoir présenté l'évolution des crédits consacrés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, en analysant, au-delà des dotations propres du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, les incidences prévisibles des contributions des ministères de l'intérieur et de la justice, votre rapporteur pour avis concentrera ses observations sur les domaines relevant plus particulièrement de la compétence de votre commission des Lois : sécurité, justice, maîtrise de l'immigration, fonction publique. Le présent rapport évoquera en outre les apports de l'intégration des départements d'outre-mer à l'Union européenne, ainsi que les perspectives d'évolution institutionnelle ou statutaire. Il analysera enfin l'évolution des relations des collectivités d'outre-mer avec leur environnement régional.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER

Seul l'« Etat récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux départements et collectivités territoriales d'outre-mer » (« jaune » présenté en annexe du projet de loi de finances) permet d'appréhender dans leur globalité les moyens budgétaires consacrés, d'une part, aux départements d'outre-mer et, d'autre part, aux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

En effet, l'ensemble des ministères contribue à l'effort financier en faveur de l'outre-mer, les crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer représentant moins de 11 % des moyens budgétaires aux départements et collectivités territoriales d'outre-mer pour 2002, moyens qui atteignent un **montant total de 8,44 milliards d'euros (55,4 milliards de francs) pour les dépenses ordinaires et crédits de paiement et 892 millions d'euros (5,85 milliards de francs) en autorisations de programme.**

Au total, l'évolution de l'effort budgétaire global en faveur de ces départements et collectivités se caractérise par une progression de 7,13 % en crédits de paiement et de 5,11 % en autorisations de programme.

Au-delà des dotations propres du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le présent avis présenté par votre commission des Lois s'attachera également à analyser les incidences prévisibles des contributions des ministères de l'intérieur et de la justice ainsi qu'à analyser la budgétisation des dépenses induites par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

Les deux tableaux suivants retracent l'évolution prévisionnelle des moyens de paiement et autorisations de programmes.

Moyens de paiement destinés aux DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon (dépenses ordinaires et crédits de paiement)

	2001		2002		évolution en %
	montant	part du total	montant	part du total	
ensemble des ministères dont:	7.881,44	100 %	8.443,42	100 %	+7,13 %
- outre-mer	828,61	10,51 %	864,83	10,24 %	+ 4,37 %
- intérieur et décentralisation	1.522,08	19,31 %	1.519,16	17,99 %	-1,91 %
- justice	130,75	1,66 %	132,79	1,57 %	+1,56 %

(tableau réalisé à partir des données du « jaune » budgétaire) (en millions d'euros)

**Autorisations de programme destinées
aux DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon**

	2001		2002		évolution en %
	montant	part du total	montant	part du total	
ensemble des ministères dont:	849,46	100 %	892,90	100 %	+ 5,11 %
- outre-mer	324,66	38,22 %	352,26	39,45 %	+ 8,50 %
- intérieur et décentralisation	163,06	19,19 %	165,37	18,52 %	+ 1,42 %
- justice	5,25	0,62 %	5,32	0,59 %	+ 1,33 %

(tableau réalisé à partir des données du « jaune » budgétaire) (en millions d'euros)

On observe donc une progression tant des autorisations de programme destinées aux départements d'outre-mer que des crédits ordinaires.

Malgré tout, ce budget s'avère insuffisant.

1. Une progression marquée des dotations du secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Les dotations du secrétariat d'Etat à l'outre-mer en faveur des départements et collectivités d'outre-mer connaissent une progression (+ 4,37 %) en ce qui concerne les moyens de paiement qui atteignent plus de 864,83 millions d'euros pour 2002, les autorisations de programme progressant quant à elles de 8,5 %. **La part du budget de l'outre-mer dans l'ensemble des moyens de paiement affectés aux départements d'outre-mer stagne à 10,24 %.**

S'agissant cette fois de l'ensemble des crédits alloués au secrétariat d'Etat à l'outre-mer (qui concernent tant les DOM et collectivités à statut particulier que les TOM), on notera qu'il dépasse pour la première fois le chiffre symbolique de 7 milliards de francs (1,07 milliard d'euros), avec une augmentation de 3,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

- la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation¹

La loi d'orientation bénéficie d'un **financement spécifique supplémentaire de 72 millions d'euros (qui s'ajoute aux 50 millions d'euros inscrits l'an dernier)²** pour sa mise en œuvre.

Le FEDOM (chapitre 44-03) est crédité à hauteur de 68,7 millions d'euros afin de financer pour 2,74 millions d'euros les 2.200 primes à la

¹ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer

² Hormis le financement du dispositif d'exonérations de cotisations sociales qui relève du ministère de l'emploi et de la solidarité.

création d'emploi, pour 21 millions d'euros les 10.000 projets initiatives-jeunes, pour 9,147 millions d'euros les 3.000 congés-solidarités et pour 12,19 millions d'euros les allocations de retour à l'activité.

Sont également prévus au chapitre 41-91 0,4 million d'euros destinés à la mise en place d'un office de l'eau, ainsi que 3,2 millions d'euros au chapitre 46- 94, destinés à permettre à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer de prendre en charge les frais de transport des stagiaires du plan initiative jeunes, et l'augmentation de la dotation pour le fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif et celles des fonds de coopération régionale (Antilles, Guyane, Réunion), créés en lieu et place de l'ancien fonds interministériel Caraï bes.

- la mise en œuvre de la loi relative à Mayotte¹

Outre les 76.000 euros qui s'ajoutent aux crédits de fonctionnement déjà mis en place pour la commission de réforme de l'état-civil², Mayotte bénéficie également de nouvelles dotations spécifiques.

1,52 million d'euros sont ainsi prévus pour la dotation dite de « rattrapage et de premier équipement des communes », qui doit permettre aux communes mahoraises de mettre en place les infrastructures de base (assainissement, eau potable, construction d'écoles), ainsi que pour le fonds mahorais de développement, dont l'objet est le financement de projets publics ou privés d'aménagement et d'équipement du territoire, ainsi que le soutien au développement des entreprises.

Mayotte bénéficiera également d'1,272 million d'euros afin de créer un fonds de coopération régionale, essentiel pour rompre l'isolement dont souffre encore trop le territoire, et de mener des actions en faveur de la formation professionnelle (programme de formation des cadres mahorais) et de la santé (instauration d'un fonds de concours santé).

En matière sociale, 28,341 millions d'euros sont d'ores et déjà prévus pour financer les futurs dispositifs pour l'emploi, qui devraient être créés par ordonnance³ avant le 31 mars 2002.

Outre la mise en œuvre des deux principales lois relatives à l'outre-mer, le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer consacre une fois encore ses moyens prioritairement en faveur de l'emploi, du logement et du développement économique.

¹ Loi n° 2001-606 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte

² prévue par l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte

³ en application de la loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer

- **Le soutien à l'emploi** demeure la **première priorité du budget** du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, en représentant **46,8 %**.

La dotation du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM) augmente de 25,5 %, comme en 2001, pour s'élever à **505,04 millions d'euros** (mesures LOOM comprises).

Cette augmentation se poursuit cependant sans qu'aucun de la douzaine de dispositifs financés n'ait fait l'objet d'une évaluation.

Elle doit permettre à la fois de renforcer les dispositifs d'insertion traditionnels et d'accompagner la montée en puissance des mesures prévues par la loi d'orientation pour l'outre-mer. 10 % des 10.000 nouveaux emplois-jeunes créés pour 2002 devraient être réservés à l'outre-mer, ce qui portera le nombre total de bénéficiaires à près de 14.000 dans les DOM, tandis que le dispositif est étendu à Mayotte. Au total, près de 100.000 mesures sont prévues, dont 39.000 contrats emploi-solidarité, 15.000 contrats d'insertion par l'activité.

- **La politique d'aide au logement**, qui était la grande absente de la loi d'orientation pour l'outre-mer, malgré l'importance des besoins en matière de logement et de l'évolution démographique, constitue le deuxième poste de dépenses du budget, avec 287 millions d'euros (+ 39,7 %) en autorisations de programme et 161 millions de francs (+ 11,19 %) en crédits de paiement.

Cependant, cette augmentation doit être fortement relativisée puisqu'elle correspond largement à la compensation de la suppression de la créance de proratisation¹ du fait de l'alignement du RMI outre-mer sur celui de la métropole au 1^{er} janvier 2002.

Ces moyens doivent permettre de financer la réhabilitation ou la construction de 16.700 logements, contre 15.000 en 2001 et 13.400 en 2000, tandis que la résorption de l'habitat insalubre devrait concerner 2.400 ménages.

Enfin, l'aide exceptionnelle aux ménages pour l'acquisition de terrains situés dans la zone des 50 pas géométriques² sera poursuivie avec une dotation de 4,57 millions d'euros en autorisations de programmes.

¹ Cette créance résulte de la différence de niveau entre le montant du RMI outre-mer et celui du RMI métropolitain. Elle est affectée aux crédits d'insertion ainsi qu'à la ligne budgétaire unique (LBU) qui permet de financer le logement dans les départements d'outre-mer. Elle disparaît avec le relèvement du RMI DOMien sur celui de la métropole.

² Cette zone fait partie du domaine maritime de l'Etat. En Martinique et en Guadeloupe, la loi du 30 décembre 1996 relative à la zone des cinquante pas géométriques a prévu la création d'une Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de cette zone qui donne un avis sur les cessions à titre gratuit de terrains à des communes ou organismes d'habitat social ainsi que sur les cessions à titre onéreux aux occupants sans titre installés avant le 1^{er} janvier 1995.

- La politique d'investissement et **d'appui au développement économique**

Est inscrit au budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer le montant des tranches annuelles théoriques de ses engagements au titre des **contrats de plan Etat-régions** (CPER) dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, soit 48,5 millions d'euros, dont 46,5 millions d'euros au titre du FIDOM. Les montants des tranches annuelles sont en forte augmentation par rapport à la période précédente, ce qui place les régions d'outre-mer en bonne position dans la répartition des crédits. La Guyane, avec un ratio de 854,78 euros par habitant est la première région française, la Guadeloupe la deuxième, la Martinique la quatrième et la Réunion la sixième.

- L'effort consacré à la **culture, à l'action sociale et à la coopération régionale** s'accroît de 20,55 % pour atteindre plus de 5,66 millions d'euros. Cette augmentation est due, d'une part, à la poursuite de la mise en œuvre de certaines mesures relatives à la loi d'orientation, mais aussi à la création d'un fonds de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

- Le **service militaire adapté**¹ poursuit sa professionnalisation et sa féminisation commencée en 1999, avec l'objectif d'accueillir 3.000 jeunes au 1^{er} janvier 2003, soit le même nombre que celui des jeunes formés avant la suppression du service national. Aux 2.000 emplois déjà créés s'ajouteront 500 emplois nouveaux.

2. Une stagnation de la contribution des ministères de l'intérieur et de la justice

- Les crédits de paiement provenant du **ministère de l'intérieur et de la décentralisation**, qui représentent environ 18 % de l'effort financier global de l'Etat en faveur des départements d'outre-mer, (1.519 millions d'euros pour 2002), régressent légèrement (-1,91 %), tandis que les autorisations de programme stagnent à + 1,42 %, alors même que les collectivités d'outre-mer sont toujours confrontées à une situation financière difficile et à des problèmes récurrents de délinquance.

Ces crédits correspondent à des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services déconcentrés et surtout à des subventions de fonctionnement et d'investissement aux collectivités locales.

¹ créé en 1971 pour tenir compte de la situation particulière de l'outre-mer, et modifié par la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national

Ces dotations aux collectivités locales sont de deux natures :

D'une part, sont financés par prélèvements sur recettes, pour un montant total de plus de 690 millions d'euros, la dotation globale de fonctionnement (DGF : 478 millions d'euros), la dotation de développement rural (DDR), le fonds national de péréquation (FNP), le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et la dotation spéciale instituteurs (DSI).

Les autres dotations aux collectivités locales sont financées par des dotations figurant au budget du ministère de l'intérieur. Il s'agit des dotations suivantes : dotation générale de décentralisation (DGD), dotation régionale d'équipement scolaire (DRES : 101 millions d'euros), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC : 31,9 millions d'euros), dotation globale d'équipement (DGE : 31,7 millions d'euros), ainsi que des crédits de mise en sécurité des écoles.

- En ce qui concerne la contribution du **ministère de la justice**, on observe, **après la forte progression** du montant des autorisations de programme (+ 75,49 %) qui atteignaient 121,417 millions de francs, et la progression de 7,39 % des moyens de paiement **en 2001, une stabilisation pour 2002.**

Ceci confirme **l'évolution erratique des autorisations de programme**. Après avoir connu un important recul en 1998 et 1999, elles progressaient de 140 % en 2000, puis de 75 % en 2001. **Or, les importants besoins des juridictions et des établissements pénitentiaires des départements et collectivités d'outre-mer**, que votre rapporteur pour avis a pu constater au cours de ses missions en Guyane, aux Antilles, à la Réunion et à Mayotte, **ne sont toujours pas satisfaits.**

Ces crédits, d'un montant de 133 millions d'euros en 2001, devraient se traduire par des créations d'emplois et une modernisation du patrimoine immobilier de l'institution judiciaire et des établissements pénitentiaires, ce à quoi votre rapporteur appelle depuis plusieurs années avec insistance.

II. DES EFFORTS ENCORE NÉCESSAIRES POUR EXERCER EFFICACEMENT LES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT

L'exercice des missions régaliennes de l'Etat, déjà jugé alarmant en métropole, présente une situation encore plus inquiétante outre-mer, ainsi que le montrent une fois encore les résultats enregistrés en matière de sécurité, de justice ou encore de contrôle de l'immigration. Mais c'est surtout l'évolution au cours de la dernière décennie qui semble montrer une perte de contrôle globale.

1. L'aggravation de la délinquance de voie publique et la persistance du trafic de drogue

Votre rapporteur regrette tout d'abord de n'avoir pu recueillir d'informations quant à l'évolution du taux de criminalité outre-mer.

Si le secrétariat d'Etat met en avant la baisse des crimes et délits constatés par la police et la gendarmerie de 5 % dans les quatre départements d'outre-mer, alors qu'elle augmentait de 2,90 % au plan national, **la délinquance de voie publique**, qui regroupe les infractions les plus durement ressenties par les populations (vols à main armée, vols avec violences, cambriolages, vols de véhicules, vols à la roulotte, destructions et dégradations), **progresses de 19,5 % en cinq ans.**

Elle augmente sensiblement en Guadeloupe (+ 5,4 %), davantage en Guyane (+ 17,5 %), mais enregistre des tendances fortes en Martinique (+ 22,2 %) et surtout à la Réunion (+ 33,1 %). Elle représentait en 1995 41,6 % de la délinquance totale et en 2000 52,4 %, contre 51,37 % au plan national.

Par ailleurs, il est **inquiétant de constater que des départements dans lesquels le taux de criminalité était nettement inférieur à celui métropolitain (comme la Martinique ou la Réunion), sont ceux qui sont le plus affectés par cette augmentation et semblent eux aussi connaître une véritable dérive.**

▪ **La Guadeloupe** connaît un niveau élevé d'insécurité qui baisse cependant de 3,6 %, même si l'augmentation est de 2,5 % depuis 1995. **Au cours de la décennie, sa progression a été de 31,75 %, cette hausse concernant surtout la délinquance violente.**

La délinquance de voie publique a augmenté de 5,4 % depuis 1995 et de 4,95 % entre 1999 et 2000. Sa part dans la délinquance globale est de 55,7 %. La catégorie des vols subit une hausse de 2,6 % en 2000 du fait notamment de l'augmentation des vols de véhicules et de deux roues (44 % des vols), tandis qu'on assiste à une stabilisation des cambriolages et à une baisse sensible des vols à main armée.

Les crimes et délits contre les personnes sont en baisse, même si la part de cette catégorie dans la criminalité globale (11,34 % contre 6,74 % au plan national), est le taux le plus élevé des départements d'outre-mer.

Les infractions à la législation des stupéfiants n'augmentent que de 4,01 %.

En outre, **la part des mineurs mis en cause reste stable (9,41 % contre 22,41 % au plan national).**

▪ **En Martinique**, la délinquance a progressé de 4,5 %. **Le bilan de la dernière décennie se traduit en outre par une hausse de 55,30 %**, ce qui nourrit la crainte d'une évolution incontrôlable de la violence, notamment en milieu scolaire.

La délinquance change de nature et utilise davantage la **violence** physique. Les crimes et délits contre les personnes progressent de 6,13 %. La délinquance de voie publique a augmenté de 22,2 % entre 1995 et 2000 et de 8,17 % entre 1999 et 2000. Sa part dans la délinquance globale est passée de 47,7 % en 1995 à 55,79 % en 2000.

S'agissant des infractions à la législation sur les **stupéfiants**, elles sont globalement en baisse de 4,19 % entre 1999 et 2000, mais on enregistre pour les deux dernières années une augmentation de près de 28 % des faits de consommation. La part de ces infractions dans la criminalité totale est bien supérieure à celle de la métropole (4,09 % contre 2,75 %).

On note également un doublement des délits relevant de la police des étrangers.

▪ **En Guyane**, les crimes et délits constatés en 2000 ont connu une **baisse de 7,16 %**, tandis que la **progression de la criminalité globale a été de 5,79 % au cours de la décennie**.

On note une augmentation de la criminalité de voie publique (vols avec violence et vols à main armée en particulier), **criminalité violente** qualifiée généralement de **type sud-américain**. D'une manière générale, le **nombre d'armes à feu** détenues le plus souvent illégalement intensifie le sentiment d'insécurité éprouvé par la population guyanaise. Lors des émeutes de novembre 2000, des tirs d'armes à feu ont ainsi été essuyés par les forces de l'ordre. Ces armes proviennent généralement du Brésil et du Surinam.

S'agissant de la délinquance de voie publique, elle augmente de 17,5 % depuis 1995 et de 8,93 % entre 1999 et 2000, tandis que les vols avec violence ont progressé de 55,16 % au cours des cinq dernières années, les crimes et délits contre les personnes baissant de près de 40 % ces deux dernières années. Les **infractions à la législation sur les stupéfiants ont diminué de 20 % l'année dernière et de 28,3 % depuis 1995**.

En outre, la Guyane connaît des sources d'insécurité spécifiques, du fait d'une importante population immigrée en situation irrégulière obligée de se livrer aux trafics pour survivre.

Sur une **population totale estimée de 160.000 habitants**, il y aurait **environ 37.000 étrangers en situation régulière, et de 30.000 à 50.000 personnes en situation irrégulière**. Les étrangers représentent 84,7 % des personnes mises en cause, dont les trois quarts pour infractions aux conditions d'entrée et de séjour. **La part des infractions à la législation des**

étrangers représente près de la moitié de la criminalité globale. Hors cette catégorie, la part des étrangers dans la criminalité s'établit à près de 12 %.

De plus, la présence d'or en Guyane entraîne des conséquences dramatiques, dénoncées par le rapport de Mme Christiane Taubira-Delannon, remis au Premier ministre en décembre 2000. Outre les atteintes graves à l'environnement et à la santé du fait du rejet de mercure dans les rivières, qui cause des troubles neurologiques graves chez les populations amérindiennes, mais également pour les populations vivant sur la bande côtière (Cayenne et Kourou), les incidents se succèdent dans la région de Maripasoula entre orpailleurs (des Bonis, descendants des esclaves marrons, ou des Brésiliens entrés clandestinement) et les tribus amérindiennes (principalement les Wayanas). Se développent par conséquent dans cette région des milices armées, ainsi que les trafics de drogue et de prostitution.

Actuellement, on compte 382 gendarmes répartis en trois compagnies, et 270 répartis en trois escadrons de gendarmerie mobile. Dans le cadre de la future loi de programmation militaire, ces effectifs pourraient être augmentés. Les effectifs de police ont augmenté de 25 % depuis 1997 passant de 368 à 459 et une section d'intervention a été créée en 1998 avec 62 adjoints de sécurité (75 % des adjoints de sécurité étant originaires de Guyane).

M. Christian Paul, à l'occasion de sa visite en Guyane en septembre dernier, a annoncé un renfort de 30 policiers supplémentaires à Cayenne, davantage de forces de gendarmerie (sans plus de précision), la constitution d'une unité de 60 gendarmes mobiles en forêt pour lutter contre l'orpaillage clandestin dans les 18 mois, la mise en place de barrages mobiles de contrôles sur la route nationale pour freiner l'immigration clandestine, ainsi que la création de 110 postes d'adultes relais chargés de servir de lien entre les jeunes marginalisés et les associations de quartier.

En effet, la violence n'est pas circonscrite à l'intérieur du territoire, mais touche également la zone littorale où se concentre la population, provoquant régulièrement des manifestations à Cayenne et à Kourou pour attirer l'attention des autorités.

Si l'annonce du secrétaire d'Etat à l'outre-mer constitue un **premier pas positif**, il est **à craindre qu'elle demeure encore largement insuffisante pour rétablir l'ordre dans un département vaste comme le Portugal.**

Point sur l'évolution du trafic de drogue dans la Caraïbe

La Caraïbe connaît une évolution inquiétante ces dernières années. Géographiquement situés entre les régions de production, localisées en Amérique du sud et les régions de consommation de l'Amérique du Nord et de l'Europe, les départements français d'Amérique se trouvent aujourd'hui au centre du trafic de stupéfiants.

La Guyane est particulièrement concernée par le trafic de cocaïne, tandis que le trafic et la consommation de crack (produit dérivé de la cocaïne obtenu par adjonction d'ammoniaque ou de bicarbonate de soude) se développent de manière inquiétante en Martinique.

En juillet 2001, la marine française a intercepté un bateau de pêche vénézuélien transportant 1,8 tonne de cocaïne.

En outre, la Guadeloupe se trouve dans une situation délicate du fait de l'important trafic international se développant à partir de l'île de Saint-Martin. Sa partie néerlandaise, Sint-Maarten, connaît un problème important de blanchiment d'argent par le biais des neuf casinos, en grande majorité contrôlés par les clans mafieux de la Camorra, Cosanostra et N'Drangheta.

Votre rapporteur souhaite que, dans le cadre de la coopération européenne, cette question puisse être évoquée avec les Pays-Bas.

Le fait nouveau concerne **l'augmentation inquiétante du trafic à destination de la consommation locale**. Les effets du crack sur l'évolution de la délinquance sont connus : la dépendance quasi-immédiate qu'il entraîne explique la recrudescence des vols à main armée et des vols avec violence. Cette forme de délinquance a connu une progression particulièrement importante.

Face à cette situation, les moyens mis à la disposition des forces de police ont été renforcés (effectifs du SRPJ Antilles-Guyane accrus, installation du fichier Canonge à Fort-de-France, installation d'un centre interministériel de formation anti-droque à Fort-de-France).

La coopération internationale a été renforcée grâce à une structure de coopération spécifique à la zone, le Bureau des liaisons opérationnelles, implanté au sein du SRPJ, mis en place afin de développer l'analyse et l'échange du renseignement opérationnel, ainsi qu'au réseau Interpol, au service de coopération technique internationale de police (SCTIP) et à l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS), avec la mise en place d'un réseau de délégations et d'antennes internationales.

Si la présence de TRACFIN permet de prévenir et réprimer le blanchiment d'argent dans les départements d'outre-mer, il serait utile que son action s'étende à l'ensemble de la zone.

Un programme européen (Project Management Office -PMO-), auquel participent les pays intéressés de la zone ainsi que la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Espagne permet, avec la collaboration américaine, de mieux coordonner les moyens de coopération maritime, un projet d'accord bilatéral entre la France et les Etats-Unis ainsi qu'un accord de coopération multilatérale proposé par les Pays-Bas étant en outre en cours de négociation.

L'Union européenne a engagé 35 millions d'euros sur cinq ans pour les actions de lutte contre la drogue dans la région.

Cependant, votre rapporteur estime que les moyens mis à la disposition des forces de l'ordre chargées des frontières (notamment fluviales et maritimes), doivent être considérablement renforcés.

▪ **La Réunion** a connu en 2000 une **hausse des crimes et délits** constatés dans le département de plus de 8 %, et **de 16,8 % par rapport à 1995**.

Structurellement, on constate un nombre important de **crimes de sang et de viols**, liés à l'alcool, la pauvreté et la précarité, ainsi qu'aux efforts récents de signalement des viols à caractère incestueux, qui représentent près des deux tiers des condamnations criminelles.

La délinquance de voie publique progresse de 11 %. Les vols ont augmenté de 27,9 % depuis 1995 et de 10,31 % entre 1999 et 2000. En outre, les crimes et délits contre les personnes ont progressé de 11,40 % entre 1999 et 2000, malgré une diminution de 27,31 % des viols.

Cependant, le fait marquant semble être **la hausse de la violence de la délinquance d'appropriation, marque d'un déséquilibre social et d'un comportement de plus en plus incontrôlé d'une frange des mineurs**. La part des mineurs mis en cause est de 22,45 % contre 19,05 % en 1999. Leur nombre augmente ainsi de 28,24 %.

39 policiers supplémentaires ont été affectés, afin de créer des îlots et des patrouilles légères de sécurité, représentant une augmentation de 15 % depuis 1997. De plus, quatre contrats locaux de sécurité ont été mis en place à Saint-Denis, Port des Galets, La Possession et Saint-Benoît). Malgré tout, la situation paraît inquiétante.

▪ **A Mayotte.**

Le taux de délinquance générale (de 54,9 pour mille en 2000), tend à se rapprocher rapidement du taux national (82,34 pour mille en 1999). **En cinq ans, la délinquance constatée à Mayotte a considérablement augmenté, pour passer d'un niveau particulièrement bas à des seuils qui se rapprochent des moyennes métropolitaines.**

La caractéristique essentielle de la **délinquance mahoraise est d'être acquisitive (surreprésentation des vols et des cambriolages)**. Les faits constatés en matière de violence contre les personnes sont relativement faibles, même si l'on observe des prémices de constitution de bandes de jeunes. En 2000, les mineurs représentaient 16 % des mis en cause, ce chiffre devant être relativisé du fait de l'incertitude sur l'état-civil de nombreux mis en cause.

En outre, les **étrangers représentent en 2000 39,4 % des mis en cause**. Il s'agit essentiellement de ressortissants comoriens (notamment des Anjouanais). L'immigration clandestine représente la première cause d'instabilité de Mayotte. Elle prend la forme, dans la zone urbaine de Mamoudzou, de villages entiers de clandestins. En 2000, 1.918 reconduites à la frontière ont été réalisées. **L'application depuis le 1^{er} mai 2001 des nouvelles ordonnances sur le séjour des étrangers à Mayotte**, en entraînant une juridicisation des procédures, devrait bouleverser les statistiques de la délinquance. **Comptabilisées désormais au même titre que les infractions, les reconduites à la frontière opérées devraient provoquer un doublement des chiffres de la délinquance constatée à Mayotte.**

- **A Saint-Pierre-et-Miquelon**, situé en zone gendarmerie, la délinquance est quasi dérisoire, l'archipel (6.600 habitants) ne connaissant que des troubles d'ordre public liés à des problèmes économiques et sociaux.

Ainsi, **malgré des évolutions contrastées de la criminalité globale, ce bref tableau de la délinquance dans les départements d'outre-mer et à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon fait ressortir une progression sensible des crimes et délits contre les personnes, de la délinquance de voie publique au cours de la décennie passée, particulièrement dans les départements qui paraissaient les plus préservés (Martinique et Réunion notamment), avec l'augmentation inquiétante de la délinquance des mineurs.**

M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a cependant indiqué lors de son audition par la commission des Lois qu'un effort considérable en matière de sécurité depuis 1997, les effectifs de gendarmes et policiers ayant augmenté de 20 %.

Au demeurant, les statistiques doivent être interprétées avec prudence, compte tenu du découragement croissant des victimes dissuadées de porter plainte par le taux réduit d'élucidation et le nombre élevé de classements sans suite, même lorsque l'auteur de l'infraction est identifié.

2. Une activité soutenue des juridictions installées dans des locaux inadaptés

Les dernières statistiques disponibles concernent l'année 1999.

- L'évolution globale de l'activité des juridictions situées dans les départements d'outre-mer est caractérisée par une **augmentation supérieure à la moyenne nationale, en particulier en matière civile.**

Le nombre d'affaires civiles nouvelles a progressé entre 1995 et 1999 de 24,8 % à la cour d'appel de Basse-Terre (Guadeloupe), de 26,7 % à la cour d'appel de Fort-de-France et de 33,8 % à la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion. Ces cours d'appel conservent cependant des délais de traitement inférieurs à la moyenne nationale, qui est de 18,1 mois : 15 mois à la cour d'appel de Fort-de-France, 10,6 mois à la cour d'appel de Basse-Terre, 13,3 mois à la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion.

Les délais moyens devant les tribunaux de grande instance, qui sont de 9,1 mois au niveau national, atteignent des délais contrastés : 4,8 mois au TGI de Saint-Pierre de la Réunion, 5,9 mois au TGI de Cayenne, 7,5 mois au TGI de Saint-Denis de la Réunion, mais 9,8 mois au TGI de Fort-de-France, 11,2 mois au TGI de Basse-Terre et 12 mois au TGI de Pointe-à-Pitre.

A **Mayotte** se pose le problème, inquiétant, d'un taux de vacance de 39 %, alors même que les articles 61 et 62 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 sur le statut de Mayotte prévoient que **les affaires relevant du statut civil de droit local d'inspiration coranique seront désormais traités par les tribunaux de droit commun**, les « cadis » ou juges musulmans siégeant en tant qu'assesseurs ou exerçant des fonctions de médiateurs. L'article 67-2 de la loi du 11 juillet 2001 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à la réforme de l'organisation judiciaire et du statut des cadis, avant le 31 décembre 2002. Les moyens matériels et humains du tribunal de première instance de Mamoudzou devront donc être considérablement renforcés pour faire face aux nouvelles attributions de cette juridiction.

S'agissant des **conditions matérielles de travail**, les juridictions d'outre-mer ont bénéficié au titre des exercices 1999, 2000 et 2001 des crédits accordés par la mission modernisation de la direction des services judiciaires pour le soutien des projets de modernisation, qui s'établissent à 0,24 million en 1999, 0,125 million d'euros en 2000 et 0,227 million d'euros en 2001, soit

plus de 7 % du montant total des crédits affectés à la modernisation des juridictions.

Ces opérations visent en premier lieu l'accueil du justiciable, l'acquisition d'équipements pour l'enregistrement audiovisuel des mineurs placés en garde à vue et l'acquisition de matériels audiovisuels numériques pour l'enregistrement des mineurs victimes d'infractions sexuelles.

- S'agissant des **juridictions administratives**, le nombre annuel d'affaires enregistrées s'est accru de 42 % entre 1992 et 2000, le nombre d'affaires enregistrées se stabilisant à + 3 % par an depuis 1994. Néanmoins, le nombre d'affaires traitées progresse de 1992 à 2000 de 74,5 %, ce qui reflète à la fois les effets du renforcement des effectifs de magistrats (+ 39 % sur la période), et l'amélioration de la productivité au sein des juridictions.

Le ratio des affaires jugées sur les affaires enregistrées de l'ensemble des juridictions du premier degré dépasse pour la première fois en 2000 les 100 % (105 % pour les juridictions de la métropole, et 112,6 % pour les juridictions d'outre-mer, soit une augmentation de 22 points par rapport à 1999).

Le volume des stocks des juridictions administratives d'outre-mer représente environ 2,6 % de l'ensemble des affaires en instance dans les juridictions administratives de premier degré en 2000. Le délai théorique d'élimination du stock¹ a diminué régulièrement, pour passer de 2 ans et 1 mois à 1 an et 3 mois de 1997 à 2000.

Par ailleurs, la structure du contentieux administratif dans les juridictions d'outre-mer fait apparaître une **surreprésentation du contentieux de la fonction publique** (37,2 % contre 12,8 % en métropole) **et des marchés et contrats** (10 % contre 3,6 % en métropole).

- L'effort financier consacré à la **situation immobilière des juridictions** pour les DOM en 2002 représente 25 millions d'euros en autorisations de programme.

Les travaux de relogement des tribunaux administratifs de Cayenne et de Saint-Denis de la Réunion se poursuivent. La livraison du nouveau siège du tribunal administratif de Cayenne devrait être effective à la fin du second trimestre 2002, les marchés de travaux ayant été conclus à la mi-2001. Le coût total est évalué à 489.000 euros (dont 183.000 euros en 2001). Le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, actuellement situé dans les locaux de la préfecture, devrait être relogé après des travaux de rénovation, dont le montant est estimé à 1,524 million d'euros.

¹ calculé à partir du ratio, pour une année donnée, entre le nombre d'affaires jugées sur l'année et le nombre de dossiers en stock dans la juridiction.

Sont inscrites également sur l'exercice 2001 des études pour le palais de justice de Fort-de-France, et diverses opérations d'investissement pour la protection judiciaire de la jeunesse.

L'extension du palais de justice de Basse-Terre, trop exigü, est en cours de réalisation. Après la désignation de deux architectes fin 1999, les études postérieures au concours ont pu débuter en 2000. Le coût de l'opération est estimé à 16, 769 millions d'euros. Les travaux se dérouleront sur 4 ans en deux phases : à partir de 2001, édification du bâtiment neuf et ensuite réhabilitation et restructuration du palais de justice actuel. Le même projet est prévu pour le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre. Les études de programmation du nouveau bâtiment ont démarré en 2001.

A Fort-de-France a également été décidée la construction d'un nouveau palais de justice destiné à accueillir l'ensemble des juridictions du premier degré, le palais actuel étant dévolu à terme à la seule cour d'appel. L'installation effective des juridictions est prévue avant janvier 2002. Le coût de la construction est de 44,21 millions d'euros, auquel s'ajoutera le coût de la réhabilitation de l'actuel palais de justice, prévue dans le programme pluriannuel 2000/2007 (études à partir de 2003 et 2004 pour les travaux, estimés à 9,14 millions d'euros).

S'agissant du site du Lamentin (en Martinique), il n'a toujours pu être trouvé de terrain adéquat, alors que la consultation des entreprises en vue de la construction d'un nouveau bâtiment devait initialement être engagée avant la fin de l'année 2000.

Comme votre rapporteur pour avis le faisait déjà observer en 1999 et 2000, il apparaît urgent que le **palais de justice de Cayenne** soit réhabilité. Cette opération a été incluse dans le programme pluriannuel 2000/2007 (études à partir de 2001 et travaux, actuellement estimés à 7,622 millions d'euros, dans la continuité). Il est envisagé de construire un nouveau palais de justice pour les juridictions du premier degré et de réhabiliter le «palais» actuel au profit de la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France.

Il faut noter que, malgré les efforts financiers importants consentis, **la réalisation d'un programme dure en moyenne 6 ans** (passation du marché public, réalisation d'études et enfin phase de travaux). L'ensemble des opérations concernant l'outre-mer n'en est souvent qu'au stade des études, au mieux au début des travaux.

3. La persistance d'une surpopulation carcérale aggravée par la vétusté des établissements

En dépit de la mise en service récente de nouveaux établissements pénitentiaires, le nombre de détenus dans les établissements pénitentiaires des

départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon s'élevait au 1^{er} janvier 2001 à 2.869 personnes pour une capacité opérationnelle de 2.362 places, soit un **taux d'occupation de 121,46 %**, supérieur au **taux national moyen de 118 %**, mais en baisse, **puisqu'il s'établissait en 2001 à 128 %**.

Dans l'ensemble des départements d'outre-mer, la population pénale s'élevait au 1^{er} janvier 2001 à 2.738 détenus contre 2.751 au 1^{er} janvier 2000. La situation est donc à peu près identique. Le taux d'occupation des établissements reste particulièrement élevé, à l'exception de celui du centre pénitentiaire de Baie-Mahault et celui de Guyane.

En ce qui concerne Mayotte, le taux d'occupation est particulièrement élevé, puisqu'il s'établissait au 1^{er} juin 2001 à 206 %.

L'importance de la toxicomanie, qui concerne 56 % des détenus contre 32 % en moyenne nationale et induit un comportement souvent agressif, s'ajoute aux difficultés de gestion résultant des importants taux d'occupation et de la vétusté de certains établissements. Pour chacun des trois départements des Antilles-Guyane, une convention départementale d'objectifs de lutte contre la toxicomanie a été signée en 1999 entre le préfet et le procureur de la République pour améliorer la prise en charge des toxicomanes placés sous main de justice.

L'enquête nationale menée en 2000 sur les conditions d'hygiène en détention a montré que 78 % des cellules d'outre-mer étaient jugées sales au regard des critères de l'enquête, contre 33 % en métropole. Ainsi, la distribution de produits d'hygiène individuelle n'est pas réalisée dans 75 % des maisons d'arrêt d'outre-mer.

- **Aux Antilles**, malgré la mise en service fin 1996 de deux nouveaux établissements (Ducos et Baie Mahault), les taux d'occupation sont encore de 124,1 % en 2000 (contre 115,1 % en 1999) en Martinique et 122 % en Guadeloupe.

- **En Guyane**, l'ouverture en avril 1998 du nouvel établissement de Remiré-Montjoly avait permis de ramener en 1999 le taux d'occupation record de 1997 de 279 % à 85,7 %. Cependant, le centre pénitentiaire a du être en partie fermé à la suite des destructions provoquées par la mutinerie de l'été 1999. Les travaux de sécurisation complémentaires (d'un montant de 2,15 millions d'euros) engagés en 2000 ont permis une réouverture progressive du quartier maison d'arrêt, les travaux devant s'achever fin 2001.

- **A la Réunion**, la situation reste très préoccupante dans les trois établissements pénitentiaires (Le port, et surtout Saint-Denis et Saint-Pierre), où sont atteints depuis plusieurs années des taux de surencombrement compris

entre 175 % et 210 %. Ces taux d'occupation ont été ramenés en 2001 entre 147,7 % et 176 %.

La maison d'arrêt de Saint-Denis, qu'une délégation de votre commission des Lois, conduite par votre rapporteur, avait visitée en 1999, est située dans un bâtiment colonial très vétuste et présente une situation particulièrement préoccupante, puisqu'elle comptait 213 détenus au 1^{er} janvier 2001 pour une capacité de 121 places.

En réponse à une question de votre rapporteur, M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a indiqué lors de son audition par la commission des Lois que la construction d'une nouvelle maison d'arrêt de 635 places constituait une priorité du secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Une mission technique diligentée en octobre 1999 a finalement retenu le site de Beauséjour, sur la commune de Sainte-Marie. Le coût de l'opération est estimé à 450 millions de francs. La mise en service de cet établissement, qui pourrait intervenir en 2006, permettra de fermer celui de Saint-Denis.

En outre, des opérations d'équipement pour les trois établissements existants ont été retenues dans le cadre du programme d'équipement 2000. Elles ont permis d'augmenter la capacité d'accueil de ces établissements de 46 nouvelles places de détention. 50 places supplémentaires sont prévues pour 2002 au centre pénitentiaire du Port.

- **A Mayotte**, la maison d'arrêt de Majicavo, construite en 1994 connaît un taux d'occupation de 206 % au 1^{er} janvier 2001. En application de la convention de développement de 1999 liant l'Etat à la collectivité territoriale de Mayotte, elle reçoit annuellement une subvention de 1,1 million d'euros. Le schéma directeur de restructuration des structures pénitentiaires prévoit la construction d'un quartier mineurs et d'un belvédère de surveillance (2,13 millions d'euros). Une deuxième phase (4,57 millions d'euros) devrait prévoir l'extension de la capacité de l'établissement pour affecter les bâtiments d'hébergement en fonction des régimes de détention. Le coût des travaux de restructuration et d'extension s'élève à près de 6,7 millions d'euros.

- **A Saint-Pierre-et-Miquelon** en revanche, le centre pénitentiaire connaît un taux très bas d'occupation : 1 à 3 détenus pour 5 places.

L'avant-projet de loi pénitentiaire a par ailleurs été rendu public le 18 juillet dernier par le Garde des Sceaux, Mme Marylise Lebranchu. L'important programme de réhabilitation et de construction d'établissements pénitentiaires devrait également concerner l'outre-mer. Il devrait s'étaler sur 6 ans pour un coût total de 10 milliards de francs et concerner 130 petits et moyens établissements.

4. Une immigration difficilement contrôlable...

Les départements d'outre-mer sont dans leur ensemble confrontés à une importante immigration irrégulière, qui s'explique largement par l'effet d'attraction suscité par des niveaux de vie et de protection sociale considérablement plus élevés que dans les États environnants.

La comparaison du PIB par habitant dans les DOM avec les pays de leur environnement régional fait apparaître dans chaque cas un écart nettement favorable aux DOM.

Dans la Caraïbe, le PIB par habitant de Porto-Rico, territoire le plus développé de l'environnement des DOM antillais, représentait en 1997 seulement les 2/3 du PIB par habitant de la Martinique. Avec Cuba (737 \$ par habitant), l'écart en faveur de la Guadeloupe (12.480 \$ par habitant) ou la Martinique (14.352 \$ par habitant) est considérable.

Le PIB par habitant de la Guyane était en 1997 12 fois supérieur à celui du Surinam.

Dans l'océan Indien, le PIB par habitant était en 1997 trois fois plus élevé que celui de l'île Maurice, souvent donné en exemple de réussite économique. Celui des Seychelles représentait à peine 60 % de celui de la Réunion.

Antilles françaises et pays voisins en 1997

	<i>Population</i>	<i>Superficie (km²)</i>	<i>Hab/km²</i>	<i>PIB (millions \$)</i>	<i>PIB/hab (\$/hab)</i>
Guadeloupe	415 000	1 780	233	5 179	12 480
Martinique	377 000	1 128	334	5 411	14 352
<i>Dominique</i>	73 640	751	98	238	3 232
<i>Barbade</i>	264 300	430	615	1 110	4 200
<i>Sainte-Lucie</i>	151 000	616	245	575	3 808
<i>Porto-Rico</i>	3 783 000	8 959	422	35 834	9 472
<i>Cuba</i>	11 019 000	110 860	99	8 120	737
<i>Haïti</i>	7 336 000	27 750	264	3 097	422
<i>Jamaïque</i>	2 546 620	10 991	232	4 790	1 881

Guyane et pays voisins en 1997

	<i>Population</i>	<i>Superficie (km²)</i>	<i>Hab/km²</i>	<i>PIB (millions \$)</i>	<i>PIB/hab (\$/hab)</i>
<i>Guyane</i>	147 000	86 504	2	1 979	13 465
<i>Guyana</i>	775 000	215 083	4	743	959
<i>Surinam</i>	415 000	163 820	3	470	1 133

Réunion et pays voisins en 1997

	<i>Population</i>	<i>Superficie (km²)</i>	<i>Hab/km²</i>	<i>PIB (millions \$)</i>	<i>PIB/hab (\$/hab)</i>
<i>Réunion</i>	685 000	2 512	273	7 824	11 421
<i>Maurice</i>	1 134 000	2 040	556	4 180	3 686
<i>Seychelles</i>	76 670	454	169	520	6 782
<i>Comores</i>	504 680	1 862	271	20	40
<i>Madagascar</i>	13 704 620	587 041	23	3 450	252
<i>Afrique du Sud</i>	37 643 000	1 223 200	31	128 230	3 406

(source : ATLASCO 1999)

- **Les Antilles françaises** subissent donc une forte immigration clandestine en provenance des îles voisines de l'arc caraïbe qui connaissent de graves difficultés économiques et parfois des tensions politiques.

Sont par conséquent soumis à l'obligation de visa les Haïtiens, les ressortissants de la Dominique et de Saint-Domingue. A titre expérimental, les Saint-Luciens sont dispensés de visa pour des séjours inférieurs à quinze jours en Martinique. Cette immigration utilise essentiellement la voie maritime, par nature difficilement contrôlable.

En Martinique, la population étrangère est évaluée à 6.500 personnes. S'y ajoutent entre 300 et 500 étrangers en situation irrégulière. 170 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées en 2000, contre 224 en 1999.

En Guadeloupe, la population étrangère est de plus de 23.000 personnes (contre 10.596 en 1996). La régularisation des étrangers intervenue depuis trois ans en application des réformes sur l'entrée et le séjour des étrangers a permis de diminuer de moitié la population clandestine, évaluée à moins de 10.000 personnes en 1999. 826 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées en 2000.

A Saint-Martin, le problème de l'immigration clandestine est particulièrement délicat en raison de la localisation de l'aéroport international dans la partie néerlandaise de l'île et de l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l'île.

Sur une population totale de 35.000 habitants, 8.000 sont des étrangers auxquels s'ajoutent 2.000 étrangers en situation irrégulière. La population étrangère est composée à 60 % de Haïtiens et à 20 % de Dominicains. En 1999, 218 mesures de reconduite à la frontière sur les 795 comptabilisées pour toute la Guadeloupe ont été exécutées à Saint-Martin.

En mars 2001 a fait naufrage au large de Saint-Martin un bateau transportant des immigrés clandestins (originaires de République dominicaine et de Chine).

L'accord franco-néerlandais du 17 mai 1994 relatif au contrôle conjoint dans les aéroports de Saint-Martin, ratifié par la France le 20 juillet 1995, devait faciliter l'éloignement des étrangers non admis et se trouvant en situation irrégulière mais son **entrée en vigueur est subordonnée à la ratification par les Pays-Bas. Votre rapporteur pour avis renouvelle son souhait qu'une concertation plus approfondie soit menée avec les Pays-Bas sur ce sujet, en liaison avec l'Union européenne.**

Face à cette situation, la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile prévoit des dispositions dérogatoires pour la Guyane et la commune de Saint-Martin, en maintenant le caractère non suspensif des recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière, et en renvoyant à cinq ans le rétablissement des commissions du titre de séjour.

▪ **La Guyane**, frontalière du Surinam et du Brésil, subit une forte immigration en provenance du Brésil, de Guyana, du Surinam et d'Haï ti. **De tous les départements d'outre-mer, c'est à elle que se pose avec le plus d'acuité le problème de l'immigration clandestine.**

La lutte contre l'immigration clandestine constitue donc une priorité de l'action de l'Etat en Guyane, d'autant plus qu'elle est un facteur important d'insécurité, en particulier dans l'agglomération de Cayenne.

Pour une population estimée à 160.000 habitants, on dénombre environ 20.000 étrangers en situation régulière (dont 37 % d'Haï tiens, 20 % de Brésiliens et 20 % de Surinamiens) et on estime à **30.000** le nombre de **personnes en situation irrégulière.**

La localisation de la plus grande partie du territoire guyanais dans la forêt amazonienne rend difficile le contrôle de l'accès en Guyane. Des dispositions ont cependant été prises pour tenter de parvenir à un contrôle plus efficace des flux migratoires :

- Les représentants des forces de l'ordre en Guyane ont été renforcés (voir supra). Le département de la Guyane possède un **ratio de représentants des forces de l'ordre de 6,8 pour 1.000 habitants, pour une moyenne nationale de 3,7.**

En outre, le poste de la police aux frontières de Saint-Laurent du Maroni a été restructuré en 1993, son effectif passant à 45 policiers. L'effectif total de la police aux frontières a été porté en 1999 de 119 à 138 agents.

Ceci paraît cependant largement dérisoire, la Guyane, département d'une superficie égale au cinquième de la France, cumulant une façade maritime difficile à contrôler avec d'importants fleuves frontaliers.

- Un dispositif de surveillance et de contrôle spécifique (plans « Alizé bis » et « Galerne ») a donc été mis en place sur les fleuves Maroni et Oyapock, comportant des patrouilles fluviales et une surveillance des rives.

Il serait souhaitable que ses moyens soient considérablement renforcés.

- **Un centre de rétention, destiné à faciliter la gestion des reconduites à la frontière (50 % du total des reconduites aux frontières françaises)** a été construit en 1996 près de l'aéroport de Rochambeau. En 2000, 7.171 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées, contre 6.967 en 1999.

L'article 8-2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, introduit par la loi n° 97-396 du 24 avril 1997, permet en outre les contrôles d'identité et les contrôles sommaires des véhicules autres qu'individuels sur une zone s'étendant à 20 km à l'intérieur des frontières terrestres. Au cours de l'année 2000, 70.518 contrôles ont été effectués dans le cadre de ce dispositif spécifique au département de la Guyane.

- Une politique active de **coopération régionale** a été mise en place, avec des échanges de personnels brésiliens, guyaniens et surinamais. Des projets d'accord de réadmission sont en cours de transmission aux autorités du Guyana, mais aussi du Surinam, pour lever les difficultés liées au refus de ces Etats d'accepter leurs ressortissants dépourvus de papiers d'identité, et de faciliter les procédures de reconduite à la frontière. Ces textes s'inspirent de l'accord franco-brésilien entré en vigueur le 24 août 2001. Par ailleurs, une réflexion est engagée en vue de l'implantation d'un consulat du Guyana à Cayenne.

Enfin, un projet d'accord est en discussion avec les autorités du Surinam, pour la mise en œuvre de patrouilles conjointes de surveillance sur le fleuve Maroni.

Par ailleurs, trois agents de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ont été envoyés en mission à Cayenne du 11 au 24 juin 2001, afin de procéder à l'instruction de 369 demandes d'asile présentées majoritairement par des Haïtiens. Sur ce total, 120 entretiens ont pu être réalisés en visioconférence depuis l'OFPRA. Cette première expérience devrait être renouvelée et développée.

▪ **La Réunion** reste aujourd'hui en revanche relativement à l'abri des grands flux migratoires, les **Comoriens en provenance de Mayotte** constituant la principale filière d'immigration clandestine. Sur une population de 700.000 personnes, la population étrangère en situation régulière est de

4.724 personnes, la population étrangère en situation irrégulière étant estimée à 300 personnes.

S'agissant des collectivités d'outre-mer à statut particulier, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon connaissent une situation opposée, Saint-Pierre-et-Miquelon connaissant pour sa part une émigration de sa population, et notamment des jeunes, du fait de conditions économiques difficiles.

▪ Il n'en est pas de même de **Mayotte**, confrontée à une forte pression migratoire en provenance des îles composant la république fédérale islamique des Comores, et plus particulièrement d'Anjouan, due à l'élévation du niveau de vie.

La population étrangère représente 25 % des 131.000 habitants de l'île, contre 7 % en métropole. Le nombre d'étrangers en situation régulière est de 36.000 personnes, dont 27.000 mineurs. 20.000 personnes d'origine comorienne seraient en situation irrégulière.

La maîtrise de l'immigration est donc un enjeu majeur à Mayotte pour le développement économique, mais aussi pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux. Le coût de l'immigration clandestine à Mayotte est de 15,24 millions d'euros au minimum par an, dont 11,43 millions d'euros pour les services de santé.

Face à cette situation, une politique active de contrôle de l'immigration a été mise en place depuis quelques années. En 2000, **5.239 reconduites à la frontière ont été opérées (l'équivalent de la métropole)**, soit une augmentation de plus de 30 % par rapport à l'année passée. L'obligation de visa préalable pour les ressortissants comoriens se rendant à Mayotte a été rétablie en 1995 et les moyens de surveillance des côtes renforcés. A été mis en place en novembre 2000 un plan global de prévention et de lutte contre l'immigration clandestine dit « plan lagon », consistant en une surveillance continue de l'espace maritime de Mayotte grâce à un système radar basé à terre, de moyens maritimes (vedettes) et d'un dispositif de surveillance à terre.

Le régime en matière de conditions d'entrée et de séjour des étrangers étant obsolète et inadapté au contexte de l'immigration dans cette collectivité, **l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte**, entrée en vigueur le 1er mai 2001, a prévu la mise en place de procédures de maintien en zone d'attente, d'expulsion et d'interdiction du territoire ainsi qu'un arsenal de sanctions pénales. Le décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris en application a précisé les conditions d'admission et de délivrance des titres de séjour, ainsi que celles des procédures de sanction administrative des transporteurs, de placement en zone d'attente ou en centre de rétention administrative et d'expulsion.

En outre, s'agissant du droit d'asile, **l'ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000 relative au droit d'asile** en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises a aligné sur le droit commun le droit applicable dans les collectivités d'outre-mer concernées. La loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile s'y applique désormais, y compris dans ses dispositions les plus récentes relatives au séjour des demandeurs d'asile et au recours à l'asile territorial.

Enfin, les pouvoirs publics s'efforcent de lutter contre l'important trafic de faux documents par la réforme de l'état civil et la création de fichiers, la mise en place de la carte nationale d'identité sécurisée, la sécurisation du passeport et des titres de séjour délivrés aux étrangers étant prévue à l'automne 2001.

Plus fondamentalement, votre rapporteur renouvelle son souhait de mise en place de programmes d'aide sanitaire en direction de l'île d'Anjouan, afin de freiner l'exode massif de ses habitants, et notamment des plus jeunes, vers Mayotte.

5. ...qui nécessite une coopération régionale renforcée

L'intégration des DOM dans un ensemble régional répond en premier lieu à une exigence humanitaire et politique, l'immigration clandestine, manifestation de la pauvreté des Etats voisins, perturbant un équilibre social déjà fragile. De plus, une coopération économique est également nécessaire, les DOM dépendant encore trop des échanges avec la métropole, et les échanges commerciaux avec les pays voisins étant encore extrêmement limités, à l'exception de la Réunion.

Part des échanges commerciaux des DOM avec leur environnement régional en 2000

Guadeloupe avec la zone caraï be	7,1 %
Martinique avec la zone caraï be	2,7 %
Guyane avec la zone caraï be et Amérique du sud	4,4 %
Réunion avec la zone Océan indien et le sud-est africain	24,0 %

a) Les outils en matière de coopération régionale

La **loi d'orientation pour l'outre-mer** a ouvert de nouvelles possibilités en matière d'action régionale.

- Ainsi, les articles 42 et 43 de la loi, qui s'appliquent respectivement au département et à la région, ont permis une déconcentration des décisions en

matière de coopération régionale, sans que soit modifiée la responsabilité de la politique extérieure de la France, qui reste confiée à l'Etat.

Chaque DOM peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la France et les Etats voisins.

Dans les domaines de compétence de l'Etat, les présidents du conseil général et du conseil régional pourront être habilités à négocier des accords internationaux (en tant que représentants de l'Etat, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000), ou être associés aux négociations (cette association étant de droit s'agissant d'accords portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat, des départements ou des régions).

Dans les domaines de compétence des départements et des régions, les conseils peuvent demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier et à signer des accords internationaux.

En outre, les présidents des conseils généraux et régionaux d'outre-mer pourront, à leur demande, participer, au sein de la délégation française, aux négociations relatives aux mesures spécifiques aux DOM, prévues par l'article 299§2 du traité d'Amsterdam.

Enfin, si les statuts des **organisations régionales** le permettent, et **sous réserve de l'accord des autorités de la République, les régions de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent y participer en qualité de membres associés** ou d'observateurs.

- De nouveaux moyens, non plus juridiques, mais financiers, sont ouverts aux DOM. Succédant à la déconcentration du fonds interministériel de coopération (FIC) en 1996, la loi d'orientation a créé **quatre fonds de coopération régionale**, un pour chaque DOM, qui succèdent au FIC, destiné aux seules Antilles-Guyane, alimentés par des crédits de l'Etat et pouvant également recevoir des dotations des collectivités. Chaque fonds est géré par un comité paritaire.

Le décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 a permis leur mise en place. La dotation de ces fonds, inscrite au budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, s'élève à 762.245 euros pour chacun¹.

¹ Par ailleurs existent d'autres moyens financiers, notamment le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer (6 millions de francs), les enveloppes d'action des ambassades et des fonds de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, les programmes d'intégration régionale (PIR) de l'Union européenne (le VIIIème PIR actuellement en vigueur pour la Caraïbe s'élève pour le secteur de la coopération régionale à 90 millions de francs pour une période de 5 ans), l'initiative communautaire Interreg III (entre 110 et 160 millions de francs sur six ans pour les 4 DOM), ainsi que les crédits de l'Agence française

La loi d'orientation institue également une **instance de concertation dans la zone Antilles-Guyane** (dont l'initiative est due au Sénat en première lecture).

b) Le bilan de la coopération régionale

▪ **dans la Caraïbe :**

Créée en juillet 1994 par la convention de Carthagène en réaction au projet américain de zone de libre-échange du Canada à la Terre de Feu, l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC) regroupe 25 pays membres et trois **membres associés (dont la France au titre des départements français d'Amérique**, depuis le 20 février 1998). Elle couvre non seulement les Etats ou territoires insulaires de la région, mais aussi les pays continentaux riverains (à l'exception des Etats-Unis), soit au total un ensemble de plus de 100 millions d'habitants.

L'AEC se définit comme « un organisme de consultation, de concertation et de coopération ». Elle vise à favoriser la libéralisation des échanges et à développer une politique régionale en matière de tourisme, de protection de l'environnement, de lutte contre les catastrophes naturelles, de transports, d'éducation et de culture. Ont ainsi été signés un protocole d'accord sur la création de la zone de tourisme durable de la Caraïbe, ainsi qu'un accord de coopération régionale en matière de catastrophes naturelles lors du deuxième sommet de Saint-Domingue tenu les 16 et 17 avril 1999.

La France est généralement représentée à la conférence ministérielle annuelle de l'organisation par l'un des présidents des trois conseils régionaux des DFA. Cependant, lors du sommet de Saint-Domingue, tenu en avril 1999, le président du conseil régional de Guyane ne fut pas autorisé à signer la déclaration finale relative au développement d'un tourisme durable. En 1999, la France a donc été représentée par la secrétaire d'Etat au tourisme Mme Michelle Demessine. La loi d'orientation a réglé cette difficulté.

Interrogé par M. Robert Bret lors de son audition par la commission des Lois à propos de la demande exprimée par le président de la République en juillet dernier de retirer de l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'AEC la question de l'adhésion des départements français d'Amérique à cet organisme en tant que membres associés, M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a déclaré ne pas comprendre cette position et souhaité une évolution du président de la République à ce sujet.

Le président de la République a cependant estimé préférable que la République soit représentée d'une seule voix, afin de conforter sa position sur

la scène internationale. Il a également estimé qu'il serait réducteur pour les DOM de ne plus pouvoir s'exprimer au nom de la France, mais seulement au nom de leur département respectif.

Le président de la République a en outre réaffirmé sa position exprimée lors de sa visite à la Réunion le 18 mai dernier dans son discours de Champ fleuri, à savoir que dans les organismes de coopération régionale, il appartenait aux élus d'outre-mer, et non aux ministres, de représenter la France.

Enfin, il faut rappeler que la loi d'orientation pour l'outre-mer prévoit que pour devenir membres associés des organismes régionaux, les régions d'outre-mer doivent obtenir **l'accord des autorités de la République**.

Par ailleurs, l'instance de concertation chargée de coordonner les politiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales dans la zone de la Caraïbe et les régions limitrophes des Etats frontaliers de la Guyane s'est réunie pour la première fois le 24 avril 2001 à Basse-Terre (Guadeloupe), en présence de M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

Il existe un risque d'isolement accru de ces régions dans leur environnement régional, du fait de la création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), qui compte 34 pays et inclut les 11 Antilles anglophones, Haïti et le Guyana et le Surinam.

▪ **En Guyane**

La Guyane, du fait de sa proximité géographique avec le Brésil et le Surinam et de la forte immigration clandestine en provenance de ces pays, a compris l'intérêt d'une politique de coopération régionale, notamment en matière d'immigration, ainsi qu'il a été vu précédemment.

La coopération avec **le Brésil et l'Etat fédéré de l'Amapa**, initiée en 1984, avant d'être élargie par l'accord cadre de coopération franco-brésilien du 28 mai 1996, prévoyant la mise en place de réunions annuelles de coopération transfrontalière, a été formalisée au cours des consultations de Brasilia de septembre 1997 et de Cayenne de mars 1999.

Un projet de carte de circulation transfrontalière est à l'étude. En outre ont été développées des actions portant sur le développement des liaisons aériennes et des infrastructures routières, avec une route reliant Cayenne à Macapa, capitale de l'Amapa. Des contacts ont également été pris pour développer les échanges commerciaux et financiers, en particulier en faveur des PME, dans les secteurs de la pêche et de l'industrie agro-alimentaire. Un projet est à l'étude afin de développer le tourisme durable. Une autre série d'actions concerne l'environnement, la recherche, l'éducation, la culture et le sport.

Les relations avec le **Surinam**, relancées par la mise en place en août 1997 d'un secrétariat permanent à la coopération régionale Guyane-Surinam, se concentrent sur la santé. Un accord de partenariat portant sur la réhabilitation de l'hôpital d'Albina a ainsi été signé par M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, lors de sa visite en Guyane et au Surinam en juin 2001. Il devrait permettre de limiter l'attractivité de l'hôpital de Saint-Laurent du Maroni, dont 50 % des patients sont actuellement Surinamiens. Un programme de 0,46 million d'euros est en outre destiné à la lutte contre des maladies telles que le paludisme.

▪ **Dans l'océan Indien**

Cette coopération s'exerce principalement dans le cercle des cinq pays membres de la **Commission de l'océan Indien** (COI) créée en 1982 (Comores, Maurice, Madagascar, France, Seychelles). La France, qui a rejoint la COI en 1986 au seul titre de la Réunion, y est ordinairement représentée par le préfet de la Réunion et par des élus du conseil général et du conseil régional.

Les travaux concernent particulièrement le dialogue politique, le maintien de la paix et de la sécurité régionale, l'intégration économique, ainsi que la coopération culturelle, par le biais de l'université de l'océan Indien basée à la Réunion.

De nombreux programmes de coopération visent au développement des échanges commerciaux, des capacités d'exploitation des ressources halieutiques, de la formation, de la protection de l'environnement et notamment des récifs coralliens, du tourisme régional, de la coopération scientifique, en matière notamment de météorologie.

La XVIIème session du conseil des ministres de la COI s'est tenue à Tananarive le 21 février 2001. La France était représentée par M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie. A cette occasion, M. Wilfrid Bertile, Réunionnais, a été nommé sur proposition de la France secrétaire général de la COI.

Pour développer les échanges commerciaux intra-régionaux, la COI a mis en place un programme régional intégré de développement des échanges (PRIDE) en janvier 1994, relancé en avril 1998. Financé par l'Union européenne à hauteur de 9,3 millions d'euros pour 5 ans, il vise, par la suppression des barrières réglementaires et tarifaires, à la création à terme d'une zone de libre-échange. Les conditions d'association de la Réunion à cette future zone, et notamment la question de la compatibilité entre l'appartenance de la Réunion à la Communauté européenne et son adhésion à une zone préférentielle extérieure sont à l'étude.

En outre, l'**Association des Pays Riverains de l'Océan Indien pour la Coopération régionale (IOR/ARC)** est la concrétisation de l'idée, née en 1993, d'une Organisation regroupant des pays riverains de l'océan Indien et rassemblant des zones telles que l'Australie, l'Asie du Sud-Est, le sous-continent indien et l'Afrique australe et orientale.

Elle vise à fonder un vaste regroupement économique auquel la France a officiellement déposé sa candidature dès mars 1997. Cette demande a été rejetée en mars 1999 puis en janvier 2000. Le Gouvernement poursuit ses efforts en vue d'une prochaine participation.

S'agissant plus particulièrement de **Mayotte**, la loi du 11 juillet 2001 a cherché à favoriser son insertion régionale.

La situation est difficile, du fait de l'hostilité affichée par la République islamique des Comores depuis son accession à l'indépendance en 1975. Par ailleurs, Madagascar compte parmi l'un des pays les plus pauvres au monde, ce qui ne favorise pas le développement des échanges économiques.

Actuellement, la coopération avec les Comores est principalement orientée en direction de la société civile, afin d'assurer les services de base (infrastructures, eau, électricité et santé publique).

L'accord de Fomboni II, signé le 17 février 2001 par le colonel Azali Assoumani, chef de la junte militaire au pouvoir à Moroni depuis avril 1999, le colonel Saï d Abeid, chef des séparatistes anjouanais et l'opposition comorienne, sous l'égide de l'OUA, de l'Union européenne et de l'organisation internationale de la francophonie, devait mettre fin à la crise séparatiste d'Anjouan, en créant un « *Nouvel ensemble comorien* ».

En avril 2001, le président du conseil général de Mayotte, M. Younoussa Bamana, avait ainsi rencontré le colonel Saï d Abeid à Mayotte, tandis qu'une délégation du MEDEF se rendait à Moroni afin de poser les jalons d'une coopération économique régionale. Une mission du quai d'Orsay s'était également rendue sur place afin d'adapter le dispositif de coopération à la nouvelle donne politique.

Cependant, deux putschs sont depuis intervenus à Anjouan où la situation est confuse¹. Par ailleurs, le projet de Constitution des Comores, qui sera soumis à référendum le 23 décembre prochain, prévoit unilatéralement le retour de Mayotte au sein de l'Union des Comores.

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoit cependant la création d'une **instance de concertation** identique à celle instaurée dans les

¹ Echec le 25 septembre 2001 du coup d'Etat perpétré à Anjouan la veille pour chasser Mohamed Bacar, qui avait lui-même pris le pouvoir le 9 août en renversant le lieutenant colonel Saï d Abeid Abdérémane.

Carai bes par la loi d'orientation pour l'outre-mer, la conférence de coopération régionale dans l'océan Indien, et d'un fonds de coopération régionale.

Le conseil régional de la Réunion, par la déclaration de Saint-Denis, a décidé d'une politique de coopération avec les Comores axée sur le développement économique, les énergies, les transports aériens et maritimes et les échanges humains.

A Mayotte, une réunion intervenue à l'été 2001 a décidé d'axer le développement sur l'eau, la santé, le développement rural et l'animation sociale.

Tout cela reste cependant encore assez embryonnaire, mais une coopération plus systématique entre la Réunion et Mayotte doit concrétiser son ancrage dans la République.

La coopération régionale devrait connaître un large essor dans les prochaines années, faute de quoi l'augmentation des moyens, notamment en termes de police aux frontières, se révélerait purement illusoire.

6. Les questions relatives aux fonctions publiques d'Etat et territoriale

a) la question récurrente des sursalunérations des fonctionnaires

En application de la loi du 3 avril 1950, le **traitement servi aux fonctionnaires en poste dans les départements d'outre-mer (qu'ils soient affectés depuis la métropole ou résidents permanents de la collectivité) est affecté d'un coefficient multiplicateur** qui, fixé à 40 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, atteint 53 % à la Réunion. Ce coefficient est servi **sans limitation de durée et s'applique également aux agents titulaires des fonctions publiques locales.**

De plus, une **indemnité d'éloignement** est servie si l'affectation a donné lieu à un déplacement réel des **fonctionnaires de l'Etat**. Les **résidents permanents n'en bénéficient donc pas**. Au contraire du coefficient multiplicateur, il s'agit d'un **élément temporaire** versé au taux plein sur la base d'une durée de service de quatre ans (correspondant à un an de traitement indiciaire de base, 16 mois pour la Guyane). En raison de la montée en charge progressive des recrutements locaux, sa part dans le volume total des majorations ainsi que le nombre d'attributaires n'a cessé de se réduire.

Les différents rapports élaborés à la demande du Gouvernement dans la perspective de la préparation du projet de loi d'orientation formulaient différentes propositions de réforme.

Considérant que le différentiel de prix effectivement constaté entre les départements d'outre-mer et la métropole, de l'ordre de 10 %, ne justifiait pas le maintien des surrémunérations à leur niveau actuel, le rapport établi par Mme Eliane Mossé¹ proposait notamment la limitation des surrémunérations au double du différentiel de prix, la suppression de la seule indemnité d'éloignement, ou encore la suppression ou la réduction de l'avantage fiscal relatif à l'impôt sur le revenu².

Le rapport de M. Bertrand Fragonard³ proposait pour sa part une réduction progressive du taux de majoration applicable à la fois aux agents actuellement en fonction et aux nouvelles embauches.

MM. Claude Lise et Michel Tamaya indiquant que le niveau de l'indemnité d'éloignement ne leur semblait plus se justifier, avaient préconisé un plafonnement de l'indemnité d'éloignement attribuée aux agents de catégorie A, les sommes ainsi économisées étant affectées à un fonds spécifique d'aide à la création ou au fonctionnement des PME.

M. Bernard Pêcheur évaluait en 1996 **le coût global des surrémunérations à près de 8 milliards de francs par an, dont plus de 4 milliards de francs pour les 66.500 fonctionnaires civils de l'Etat, soit 17,3 % de plus que le budget total du secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour 2001.**

Votre commission des Lois souligne déjà depuis plusieurs années le coût exorbitant de ce régime de surrémunérations des fonctionnaires dans les départements d'outre-mer et tout particulièrement à la Réunion, ainsi que les effets pervers qu'il peut induire sur le développement économique de ces départements.

M. Lionel Jospin, Premier ministre, avait cependant déclaré que cette question ne constituait pas une priorité pour le Gouvernement, M. Jean- Jack Queyranne, alors secrétaire d'Etat à l'outre-mer, indiquant pour sa part que cette question, par ailleurs très sensible, relevait du domaine réglementaire et non de la loi.

Le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer déposé par le Gouvernement ne comprenait donc aucune disposition relative à cette question. Cependant, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement proposé par M. Elie Hoarau, M. Claude Hoarau et Mme Huguette Bello, députés de la Réunion, prévoyant la **suppression par décret dans les**

¹ *Quel développement pour les départements d'outre-mer ?*

² *Les habitants des DOM bénéficient d'un abattement de 30 % de l'impôt sur le revenu, cet abattement étant porté à 40 % en Guyane. Les fonctionnaires liquidant leur retraite à la Réunion bénéficient d'une majoration, qu'ils y aient ou non travaillé. Des congés bonifiés sont également prévus.*

³ *Les départements d'outre-mer : un pacte pour l'emploi.*

trois mois suivant la promulgation de la loi d'orientation des indemnités d'éloignement allouées aux fonctionnaires de l'Etat affectés dans les départements d'outre-mer, le Gouvernement s'en étant pour sa part remis à la sagesse de l'Assemblée nationale. Cette disposition a ensuite été votée conforme par le Sénat en première lecture.

Près d'un an après la promulgation de la loi, le décret prévu n'est toujours pas paru. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer fait état de difficultés rencontrées pour le pourvoi des postes à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles du nord de la Guadeloupe et en Guyane, pour justifier ce retard.

Votre rapporteur ne peut donc que déplorer un tel retard, en soulignant que cette suppression avait également pour but de favoriser les recrutements locaux, mais qu'une telle politique nécessite avant tout que soient mises en place des formations performantes dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Par ailleurs, on notera que c'est principalement l'application au traitement d'un coefficient multiplicateur qui apparaît choquant, puisque bénéficiant à tous, affectés depuis la métropole ou résidents permanents, sans limitation de durée. En effet, un tel système, destiné à compenser la cherté de la vie outre-mer¹, induit des effets pervers, en incitant fortement les jeunes à entrer dans la fonction publique, au détriment du développement d'activités économiques privées.

b) l'importance du nombre des agents non titulaires des communes des départements d'outre-mer du fait de ces sursurémunérations

Le rapport Lise-Tamaya de juin 1999 indiquait que les agents non titulaires représentaient 83 % des agents communaux de la Martinique et 80 % de ceux de la Réunion, la proportion des non titulaires sur la totalité des agents des collectivités territoriales étant de 57 % en Guadeloupe, 69 % à la Martinique, 71 % en Guyane et 75 % à la Réunion. Or, la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale réserve les emplois permanents des collectivités locales aux fonctionnaires.

Ce phénomène s'explique par le coût du recrutement de fonctionnaires titulaires en raison de l'application de la sursurémunération par les collectivités locales.

A la suite du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les fonctions publiques du 10 juillet 2000, a été votée la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la

¹ alors même que jusqu'à une période récente le montant des prestations sociales outre-mer était inférieur au montant métropolitain

modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

S'agissant de la fonction publique territoriale, elle prévoit que les agents recrutés entre 1984 et l'organisation du premier concours d'accès au cadre d'emplois correspondant pourront se voir offrir une titularisation sur titres. D'autre part, les agents non titulaires recrutés postérieurement au 14 mai 1996 dans les cadres d'emplois pour lesquels un concours a été organisé, pourront bénéficier de concours réservés.

En outre, il est déjà possible d'intégrer des contractuels sans concours dans les cadres d'emplois dotés de l'échelle de rémunération la plus basse.

D'éventuelles titularisations seraient coûteuses pour les communes, compte tenu en particulier de l'existence de surrémunérations. Le surcoût pour les communes de la seule Réunion d'une intégration dans la fonction publique territoriale avec la surrémunération et l'étalement sur quinze ans du rachat des cotisations de retraite serait de 646 millions de francs par an (soit une augmentation de près de 60 % de la masse salariale).

Le rapport de M. Bertrand Fragonard soulignait cette difficulté et préconisait que le projet de loi d'orientation sur l'outre-mer précise que la régularisation éventuelle des agents contractuels se ferait sans application des coefficients de majoration afin de ne pas peser sur les finances locales, le rapport de MM. Claude Lise et Michel Tamaya excluant expressément l'hypothèse d'une intégration et préconisant la création par la loi de « statuts d'agents territoriaux contractuels » dans lesquels seraient intégrés les non titulaires en fonction aujourd'hui, mais qui ne pourrait servir de cadre à de nouveaux recrutements.

Néanmoins, le Conseil d'Etat, dans un avis du 16 avril 1996, a indiqué que les surrémunérations relevaient du régime indemnitaire. En application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les collectivités locales pourraient donc décider de ne pas accorder la surrémunération aux fonctionnaires territoriaux, ou de retenir un taux inférieur à celui dont bénéficient les fonctionnaires d'Etat.

Par ailleurs, l'article 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations permet de recruter en contrat à durée indéterminée les agents de catégorie C non titulaires des collectivités locales travaillant dans l'entretien et la restauration administrative avant la promulgation de cette loi.

Répondant à une question posée par votre rapporteur, M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, avait indiqué en novembre 2000 qu'une éventuelle campagne de titularisation des agents contractuels ne serait pas compensée par l'Etat, en dépit de son impact pour les finances des collectivités locales.

Aucune solution n'a donc été apportée à ce problème.

III. LES APPORTS DE L'INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE

A la différence des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon qui ont un statut d'association à l'Union européenne, les départements d'outre-mer sont pleinement intégrés à l'Union européenne, ce qui leur permet de bénéficier largement des crédits des fonds structurels européens, dont le montant a été substantiellement accru pour la période 2000- 2006.

1. Un cadre juridique spécifique précisé par l'article 299- 2 du traité d'Amsterdam

A l'article 227-2 du Traité de Rome, qui ne concernait que les départements d'outre-mer français, a été substitué un nouvel article 299- 2, introduit par le Traité d'Amsterdam. Sont reconnus désormais les **handicaps structurels** des **régions ultra-périphériques** que constituent les départements d'outre-mer français, ainsi que les Açores, Madère et les îles Canaries. Cet article autorise expressément le Conseil des ministres européen à adopter à la **majorité qualifiée** des « mesures spécifiques » en faveur de ces régions, qui pourront intervenir dans l'ensemble des matières couvertes par le Traité, ces mesures ne devant cependant pas « *nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes* ».

Ce nouvel article permet de consolider la position des départements d'outre-mer mise à mal depuis quelques années par la jurisprudence restrictive de la Cour de Justice des Communautés Européennes, notamment au regard de la fiscalité particulière pour le rhum et du régime de l'octroi de mer.

Le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999) ayant invité la Commission à présenter un rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre ce nouvel article, la Commission européenne, après avoir sollicité les trois Etats concernés, Espagne, Portugal et France, qui ont répondu par des mémorandums publiés fin 1999, a rendu son rapport le 14 mars 2000. Accompagné d'un calendrier indicatif, il prévoit que les thèmes prioritaires seront les productions traditionnelles, la relance économique des régions ultra-périphériques, et la coopération régionale.

Ce programme a connu une première application concrète en juillet 2000 avec la possibilité d'octroyer des aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps dans le cadre des aides d'Etat à finalité régionale, cette dérogation étant ouverte sur la seule justification de l'ultrapériphicité.

Le traitement des autres dossiers ayant subi un retard important, ainsi que l'avait déploré votre rapporteur dans son avis 2001, le Premier ministre a adressé au président de la Commission une lettre lui rappelant l'urgence de ces mesures. La Commission a alors adopté le **29 novembre 2000** cinq propositions de règlement, formellement adoptées par le Conseil le 28 juin 2001, prévoyant en particulier le **relèvement de la participation des fonds structurels à l'investissement dans les petites et moyennes entreprises de 35 à 50 % du coût total exigible.**

Par ailleurs, le **taux plafond d'intervention des fonds structurels a été aligné à 85 % du coût total éligible pour toutes les régions ultrapériphériques¹**, qu'elles appartiennent ou non à des Etats membres couverts par les fonds de cohésion. Cette disposition est très importante, puisque l'attribution de crédits européens est soumise à un principe d'additionnalité, les collectivités locales et l'Etat devant également contribuer au financement des opérations programmées. La détermination de ce taux de co-financement conditionne donc fortement les taux de mobilisation des enveloppes allouées.

Cependant, **la Commission paraît réticente à fonder sa politique sur l'article 299 § 2** et fonder les mesures spécifiques sur d'autres références juridiques comme l'article 161 relatif aux fonds structurels ou l'article 37 concernant les mesures agricoles.

Cette démarche **doit être dénoncée** avec vigueur par les autorités françaises. **La question de la base juridique n'est pas anodine, les décisions article 299 § 2 étant prises à la majorité après consultation du Parlement européen, alors que celles relevant de l'article 161 nécessitent l'unanimité et l'avis conforme du Parlement européen.** Il est cependant positif de constater que ces règlements ont été adoptés sur la base commune des articles 299§2, 161 et 37.

Il faut également protester contre l'affaiblissement du rôle du Groupe interservices. La diminution de ses effectifs et le projet de rattachement à la Direction générale en charge de l'action régionale, loin de constituer une simple réforme administrative, pourraient apparaître comme un retrait de l'engagement de la Commission à l'égard du concept d'ultrapériphérie.

¹ Les règlements de 1988 prévoyaient que dans les régions d'objectif 1, le cofinancement communautaire ne pouvait excéder 75 % du coût total du projet et qu'il devait représenter au moins 50 % des dépenses publiques occasionnées par ce projet. Dans les règlements de 1993, le taux de financement était porté de manière exceptionnelle à 80 % dans les régions bénéficiaires du fonds de cohésion et même jusqu'à 85 % dans certaines régions ultra périphériques.

2. Une intégration à l'Union européenne largement bénéfique

Les départements d'outre-mer bénéficient de régimes d'aides spécifiques, essentiellement dans le cadre du programme **POSEIDOM** (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM) créé en 1989. Il comporte depuis 1991 un volet agricole (qui a récemment fait l'objet d'une révision), ainsi qu'un volet pêche introduit en 1993 et un volet environnement.

En outre, les départements d'outre-mer reçoivent d'importantes dotations au titre des **fonds structurels européens**. A la suite de la réforme décidée au sommet européen de Berlin (24 mars 1999), un regroupement des aides sur les régions les plus en retard de développement a été décidé, le nombre d'objectifs passant de 7 à 3. Les départements d'outre-mer restent éligibles à « *l'objectif 1* »¹ qui s'adresse aux régions dans lesquelles le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Ils bénéficient dans ce cadre de financements communautaires regroupés dans le document unique de programmation (DOCUP), qui rassemble les crédits émanant des Fonds européens de développement régional - FEDER, Fonds social européen - FSE, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - FEOGA, et l'Instrument financier d'orientation pour la pêche - IFOP.

Le montant global des fonds ainsi alloués aux départements d'outre-mer, qui s'est élevé à près de **12 milliards de francs pour la période 1994-1999**, dont 44 % pour la Réunion, 23 % pour la Guadeloupe, 22 % pour la Martinique et 11 % pour la Guyane, a été porté **pour la période 2000-2006 à plus de 22 milliards de francs** (les programmes étant cependant prévus pour 7 ans au lieu de 6 précédemment).

Le montant des crédits disponibles pour l'investissement dans les départements d'outre-mer sera donc considérable.

3. La nécessité de veiller à une consommation optimale des crédits communautaires

Dans certains cas, on constate des **difficultés à programmer les opérations d'investissement et à mobiliser les crédits correspondants, ce qui aboutit à une sous-consommation des crédits communautaires** tout à fait regrettable, les fonds structurels constituant un atout essentiel pour le développement économique des départements d'outre-mer.

¹ « *promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* »

Ceci peut s'expliquer par le fait que les aides communautaires ne sont versées, à l'exception d'un acompte de 5 à 10 %, qu'après la réalisation des travaux. Elles impliquent donc, dans un premier temps, un préfinancement des investissements. A ce principe de préfinancement s'ajoute une lenteur des délais de remboursement par les autorités communautaires atteignant parfois deux ans. Ne sont ainsi souvent éligibles que les projets soutenus par de grandes entreprises.

Les taux de consommation des crédits communautaires illustrent ces difficultés : pour les départements d'outre-mer, une sous-consommation importante des crédits communautaires a ainsi été constatée sur la période 1994-1999, les fonds n'ayant été engagés qu'à hauteur de 64,9 % et payés à hauteur de 42,66 %.

**Engagement des fonds structurels européens
alloués aux DOM pour la période 1994-1999**

	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total
Guadeloupe	50,9 %	88,8 %	67,9 %	7,51 %	60,4 %
Martinique	43,2 %	80,4 %	50,5 %	31,4 %	53,8 %
Réunion	51,4 %	100 %	84,7 %	39,4 %	71,7 %
Guyane	66,7 %	97,7 %	70,1 %	75 %	73,9 %
Total	53,0 %	91,7 %	68,3 %	38,3 %	64,9 %

Financement au titre des DOCUP pour 2000-2006
(en millions d'euros)

régions	dotation globale DOCUP	dont dotation au titre des fonds structurels
Guadeloupe	1.986,38	808,54
Guyane	730,45	370,58
Martinique	1.681,22	673,78
Réunion	2.878,20	1.516,00
Total	7.276,26	3.368,91

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Il est important de noter, en outre, que ces taux positifs de consommation des crédits sont pour la plupart obtenus grâce à des reports de crédits non utilisés, ce qui fausse l'appréciation.

De plus, au-delà des simples aspects quantitatifs, il importe avant tout de veiller à la pertinence de l'utilisation qui est faite de ces crédits communautaires.

Une circulaire du Premier ministre de mai 1998 avait prévu l'instauration d'une cellule Europe dans chaque département, suivant l'exemple de la Réunion. La **loi d'orientation sur l'outre-mer consacre** dans la loi (à l'initiative de votre rapporteur), l'existence dans chacun des

départements d'outre-mer d'une **commission¹ de suivi de l'utilisation des fonds structurels européens**, instance de concertation réunissant l'ensemble des partenaires intéressés².

En outre, dans le cadre de l'Agenda 2000, la Commission européenne a prévu un certain nombre de mécanismes destinés à améliorer la gestion et la consommation des crédits communautaires.

Ainsi, 4 % des crédits seront mis en réserve en début de période et reversés à mi-parcours aux programmes les plus performants. Par ailleurs, les engagements seront effectués de façon annuelle au plus tard au 30 avril et la part des engagements qui n'aura pas fait l'objet de paiement à la fin de la deuxième année après celle de l'engagement sera dérogée d'office par la Commission.

Enfin, il faut prendre conscience qu'un tel montant de fonds structurels ne sera plus envisageable dans la perspective d'un élargissement à 25 membres de l'Union européenne et qu'une vingtaine de régions devra alors sortir de l'objectif 1.

4. L'évolution du statut de PTOM de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon

Les collectivités territoriales de **Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui n'ont pas le statut de département d'outre-mer, ne peuvent bénéficier des fonds structurels européens.

Leur statut de **pays et territoires d'outre-mer (PTOM)³** associés à l'Union européenne leur permet toutefois de bénéficier des aides du Fonds européen de développement (FED), dont le montant est sans commune mesure avec celui des fonds structurels⁴.

¹ Le comité de suivi existant actuellement dans chaque région est prévu par une simple circulaire ministérielle du 3 janvier 2000 prise en application d'un règlement communautaire CE n° 11260-1999 du Conseil du 21 juin 1999. Il publie d'ores et déjà un rapport annuel sur la consommation des crédits européens.

² Cette nouvelle commission, co-présidée par le préfet, le président du conseil régional et le président du conseil général, aurait en outre été composée des parlementaires de la région, d'un représentant de l'association des maires, de représentants des chambres consulaires, de représentants des services techniques, l'Assemblée nationale ayant ajouté à cette composition un représentant du conseil économique et social régional ainsi qu'un représentant du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.

³ Régi par la quatrième partie du traité de Rome (articles 131 à 136)

⁴ Les PTOM français ont reçu durant la période 1994-1999 50 millions d'euros soit environ 330 millions de francs, à comparer avec les 12 milliards de francs reçus par les quatre départements d'outre-mer français.

La décision d'association du 25 juillet 1991, modifiée le 24 novembre 1997, est arrivée à expiration le 29 février 2000. En raison du retard pris par la Commission européenne, elle a été prorogée d'un an, soit jusqu'au 28 février 2001.

M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a annoncé lors de son audition par la commission des Lois que le Conseil européen des affaires générales avait approuvé le renouvellement du statut d'association des PTOM avec l'Union européenne le 19 novembre dernier. La future association avec les PTOM pour la période du 1^{er} mars 2001 au 31 décembre 2007 reprend en grande partie les orientations fixées par la déclaration n° 36 concernant les PTOM et annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam.

Cette décision de l'Union européenne va entraîner une augmentation substantielle des dotations européennes aux PTOM. Le montant du **9^{ème} FED (2001-2007)** a ainsi été fixé à 126,5 millions d'euros pour l'ensemble des PTOM, soit une **augmentation de 20,4 %** par rapport au 8^{ème} FED. Mayotte devrait ainsi recevoir 15,2 millions d'euros, contre 10 auparavant, soit une augmentation de 52 %, Saint-Pierre-et-Miquelon, obtenant 12,4 millions d'euros contre 4 auparavant, soit plus de 3 fois plus, ce qui est considérable si on le rapporte au nombre d'habitants (6.600).

Par ailleurs, sera de nouveau autorisé le régime de transbordement, c'est-à-dire d'importations dans l'Union européenne à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces opérations, interdites en 2000 à la suite d'irrégularités, vont permettre à nouveau au territoire de dédouaner et d'introduire dans l'Union des produits de pays tiers et d'encaisser les droits de douanes au bénéfice du budget de la collectivité.

IV. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES OU STATUTAIRES

1. Une revendication d'évolution institutionnelle

Les deux missions d'information conduites en 1999-2000 par la commission des Lois afin de préparer l'examen du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer¹, ont montré la **revendication par les départements français d'Amérique d'un statut « cousu main »**.

¹ L'une de douze jours menée par M. le président Larché en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, ainsi qu'une autre à Mayotte et à la Réunion, conduite par M. José Balarello.

Ils considèrent en effet que le statut de département d'outre-mer issu de la loi du 19 mars 1946 constitue un carcan juridique, en raison notamment de l'interprétation restrictive donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 73 de la Constitution¹.

Les prémices sont à rechercher dans la déclaration de Basse-Terre du 1^{er} décembre 1999 par laquelle les présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, Martinique, et Guyane, Mme Lucette Michaux-Chevry, M. Alfred Marie-Jeanne et M. Antoine Karam, demandaient l'instauration d'un **régime d'autonomie interne** en réclamant « *une modification législative, voire constitutionnelle, visant à créer un **statut nouveau de région d'outre-mer**, dotée d'un régime fiscal et social spécial, dans le cadre de la République française et de l'Union européenne* ».

Ce projet, qui emprunte sans le dire aux statuts de la Corse et de la Polynésie française, mais également au texte sur l'Assemblée unique dans les régions monodépartementales d'outre-mer, déclaré non conforme à la Constitution en 1982, se réfère aussi, explicitement cette fois, aux statuts des collectivités autonomes des Canaries, de Madère et des Açores (qui font partie des régions ultra-périphériques). Les régions d'outre-mer auraient la possibilité de légiférer dans leurs domaines de compétence (qui seraient considérablement étendus, l'Etat ne conservant que la justice, la police, la santé, la défense et la monnaie), et notamment en matière fiscale, sociale et de contrôle de l'immigration.

A la suite du rapport de MM. Claude Lise, sénateur de la Martinique, et M. Michel Tamaya, député de la Réunion, de juin 1999, « Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité », a été votée la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000.

Cette loi a permis plusieurs avancées en matière institutionnelle :

A été créé dans chaque département d'outre-mer un congrès des élus départementaux et régionaux, réunion des membres du conseil général et du conseil régional, ainsi que des parlementaires, **chargé de formuler des propositions d'évolution statutaire ou d'aménagement de compétences**. La délibération du congrès doit ensuite être adoptée par les deux assemblées. Le Gouvernement pourra alors préparer un projet de loi organisant la consultation des populations intéressées. Cette évolution institutionnelle se fera donc à l'initiative des collectivités et doit permettre un débat différencié pour chaque DOM.

¹ Conseil constitutionnel DC n° 82-147 du 2 décembre 1982 : Les mesures d'adaptation « ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière, prévue à l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer. »

Le Sénat était opposé à une telle création, considérant que six des huit assemblées locales concernées avaient émis un avis défavorable, que la procédure envisagée serait particulièrement lourde, risquant d'aboutir en fait à la création d'une troisième assemblée locale au rôle ambigu. Le Conseil constitutionnel a cependant, dans sa décision du 7 décembre 2000, validé cette création, considérant que le congrès ne pouvait être défini comme une troisième assemblée.

2. L'utilisation de la procédure du congrès

Six mois après la promulgation de la loi d'orientation sur l'outre-mer la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe ont déjà réuni cette assemblée.

M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a clairement indiqué être favorable à une révision de la Constitution, en particulier pour permettre la fusion des deux assemblées, souhaitée par beaucoup dans les DOM, mais rejetée par le conseil constitutionnel en 1982. De même, le président de la République, lors de sa visite à la Réunion, s'était dit favorable à une révision du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales.

a) Des réflexions très avancées en Guyane

A la suite des émeutes de novembre 1996, une réflexion réunissant élus locaux et représentants consulaires a abouti à l'adoption à une large majorité (80 %) le **27 février 1999** par les assemblées régionale et départementale de Guyane réunies en « congrès » du « **pacte de développement pour la Guyane** », qui **préconise l'instauration d'une collectivité territoriale unique et d'un pouvoir législatif et réglementaire local autonome**.

Ce document, contesté par les deux députés (Mme Christiane Taubira-Delannon, du parti Walwari, demandant d'abord un bilan de la décentralisation et M. Léon Bertrand, RPR, étant dans un premier temps favorable à la création d'un deuxième département), a cependant inspiré des initiatives ultérieures, telles que la déclaration de Basse-Terre, qui a réuni le 1^{er} décembre 1999 les trois présidents des conseils régionaux des DFA.

S'est alors créé le Komité pou nou démaré la Gwyane (KPNDLG), destiné à promouvoir le Pacte de développement, qui regroupe des socio-professionnels, dont le syndicat UTG (union des travailleurs guyanais) pro-indépendantiste, des associations de quartier et de défense de la terre, ainsi que trois grands partis de gauche : le Parti socialiste guyanais (PSG, non affilié au PS), les Forces démocratiques de Guyane (FDG, le parti du sénateur

M. Georges Othily) et le Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale (MDES).

Une période troublée s'est alors ouverte, avec les échauffourées de mars 2000 en marge de la visite de l'ancien secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Jean-Jack Queyranne, la séquestration le 20 novembre 2000 du directeur du centre des impôts de Cayenne et les émeutes les 27, 28 et 29 novembre 2000, sur fond de débat statutaire, le Komité réclamant l'application du pacte de développement.

Parallèlement, M. Georges Othily, sénateur de la Guyane, a rédigé (mais non déposé) en mars 2000 une proposition de loi « d'orientation pour le développement réel et durable de la Guyane », s'inspirant du statut corse défini par la loi du 13 mai 1991 ainsi qu'une proposition de loi constitutionnelle sur le statut de la Guyane n° 197 (2000-2001) le 23 janvier 2001, prévoyant de transformer la Guyane en un « pays d'outre-mer », dont l'Assemblée délibérante serait habilitée à prendre des « lois du pays », soumises au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur publication, et définissant une citoyenneté guyanaise autorisant des discriminations positives.

Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a invité les élus et les partis à une table ronde à Paris le 18 décembre 2000, auxquels ont participé les trois parlementaires, le président du conseil régional M. Antoine Karam, le président du conseil général de l'époque M. André Lecante (divers gauches) ainsi que les représentants des maires et des principaux partis, dont le parti Walwari, à l'exception des indépendantistes du MDES et du Komité.

A l'issue de cette table ronde, il a été précisé que le processus d'évolution serait déterminé dans le cadre de la LOOM et des institutions de la République. Lors de sa visite en Guyane en janvier 2001, M. Christian Paul a rappelé qu'une consultation de la population ne pourrait intervenir qu'après l'adoption par le Parlement d'un projet de loi.

Au plan local, les élus engagés dans le processus de la table ronde se sont réunis à plusieurs reprises afin de finaliser un « avant-projet d'accord relatif à l'avenir de la Guyane ». Les élus du PSG, du FDG, du MDES, du RPR et le KPNDLG ont participé à ces discussions.

La première réunion du congrès, tenue après les élections de mars 2001, **le 29 juin 2001** sous la présidence de M. Joseph Ho Ten You, nouveau président du conseil général, a vu l'adoption à une très large majorité (38 voix sur 50 pour, aucune voix contre) d'un avant-projet portant sur l'organisation administrative et les compétences de la « Collectivité Territoriale de la Guyane » dans le cadre de la République et de l'Europe, qui s'inspire très largement du pacte de développement de février 1999. Le parti Walwari n'était représenté que par un observateur.

- **Le département et la région seraient supprimés au profit d'une nouvelle « Collectivité Territoriale de Guyane »**, composée d'une assemblée et d'un conseil exécutif. Quatre districts seraient créés sur le territoire de la Guyane.

- L'avant-projet conférerait à l'assemblée de la collectivité un **pouvoir d'initiative pour l'adaptation ou la modification des textes à caractère législatif ou réglementaire** afin de tenir compte des spécificités locales. Enfin, s'inspirant des institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'avant-projet prévoirait également la possibilité pour l'assemblée territoriale d'adopter des **lois de pays** dans des activités ou domaines qui par leur nature seraient spécifiques à la Guyane. **La mise en oeuvre de ce projet nécessiterait une révision constitutionnelle.**

Est également prévu un transfert significatif de compétences :

- la collectivité territoriale de Guyane serait notamment compétente en matière d'aménagement du territoire, le domaine foncier de l'Etat étant transféré aux collectivités, la fiscalité locale, la coopération régionale, l'enseignement primaire et l'action sanitaire et sociale ;

- seraient créées des **compétences partagées** s'agissant de **l'organisation administrative de la justice** et du droit coutumier, de la sécurité publique (la collectivité territoriale de Guyane, les districts et les communes étant associés à la définition et à l'exécution de la politique de **police** et de sécurité), de la réglementation et du contrôle de l'**immigration**, de l'enseignement du second degré et de l'enseignement supérieur.

Des mesures de rattrapage financier seraient prévues par une loi de programmation. Le document prévoit également une consultation populaire sur l'avenir institutionnel de la Guyane.

Le texte a ensuite été transmis au conseil général et au conseil régional, qui l'ont adopté respectivement par 13 voix contre 19 et 25 voix pour et une abstention, les 30 et 20 juillet, puis remis lors de sa visite à M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, le 18 septembre 2001.

M. Jacques Chirac, président de la République, a rencontré le 26 octobre 2001 une délégation d'élus guyanais, et leur aurait signifié son accord, tout en indiquant qu'il serait nécessaire d'arrêter au préalable des règles définissant de manière globale les dispositions constitutionnelles renouvelées pour l'outre-mer.

Le 16 novembre dernier, M. Christian Paul a transmis aux élus guyanais les propositions du gouvernement, acceptant le principe d'une collectivité territoriale unique et de districts, ainsi que l'octroi d'un pouvoir réglementaire. En outre, l'assemblée territoriale de Guyane pourrait, dans ses domaines de compétences et à son initiative, être autorisée par le Parlement à

prendre, pendant un délai déterminé, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les délibérations adoptées par l'assemblée de Guyane entreraient en vigueur dès leur publication, mais un projet de loi de ratification devrait être déposé avant une certaine date. Les dispositions qui, dans ce cadre, ne seraient pas ratifiées par le Parlement, garderaient valeur réglementaire et seraient soumises aux voies de recours devant la juridiction administrative. La question du transfert du foncier de l'Etat à la nouvelle collectivité et des mesures de rattrapage reste cependant encore à débattre.

La prochaine étape serait la finalisation d'un accord politique avec le gouvernement, puis le dépôt d'un projet de loi organisant la consultation de la population guyanaise. Il est probable que l'aboutissement de ce processus d'inspiration institutionnelle, qui **nécessiterait une révision constitutionnelle**, ne pourra intervenir avant les échéances électorales de 2002, contrairement aux souhaits du Komité, le Gouvernement souhaitant dissocier clairement les échéances présidentielles et institutionnelles.

Comme l'a rappelé M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer lors de son audition par la commission des Lois, M. Lionel Jospin, Premier ministre, a, face aux maires des DOM-TOM réunis à l'Hôtel de ville de Paris le 19 novembre 2000 à la veille de l'ouverture du congrès de l'Association des maires de France (AMF), posé des conditions à l'évolution des statuts des départements français d'Amérique, à savoir l'unité de la République, les liens avec l'Europe, l'égalité des droits et une consultation préalable des populations.

Rappelons que **le principe d'une consultation de la population** sur cet accord politique **résulte de la loi d'orientation**, qui a introduit un nouvel article L. 5916-1 du code général des collectivités territoriales prévoyant que le Gouvernement peut déposer un projet de loi organisant une consultation pour recueillir l'avis de la population du département concerné au vu « notamment » des propositions du congrès et des délibérations du conseil général et du conseil régional.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, a avalisé cette disposition en considérant que « les autorités de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les **populations d'outre-mer** intéressées notamment sur l'évolution statutaire de leur collectivité à l'intérieur de la République », tout en posant comme conditions que les autorités soient libres de définir l'objet de la consultation, que le projet de loi organisant la consultation satisfasse à la double exigence constitutionnelle de clarté et de loyauté et que le législateur ne soit pas tenu par le résultat de la consultation.

La Guyane étant particulièrement avancée en matière de débat institutionnel, **votre rapporteur a donc tenu à rencontrer les parlementaires guyanais**, M. Georges Othily, sénateur, et

Mme Christiane Taubira-Delannon, députée, M. Léon Bertrand, député, n'ayant pour sa part pas souhaité être reçu.

b) Les départements antillais

(1) la Guadeloupe

En Guadeloupe, le congrès s'est réuni le 18 juin 2001 et a constaté un large accord sur l'opportunité d'une évolution du statut de la Guadeloupe. Une résolution adoptée par 73 élus s'est prononcée pour la création d'une « nouvelle collectivité de Guadeloupe, dans le cadre de la République française et de l'Union européenne ». Cette résolution préconise l'attribution de « compétences élargies, un pouvoir local effectif, renforcé notamment par la capacité de légiférer dans ses domaines de compétences et instaurant de nouveaux rapports avec l'Union européenne ».

Une « **commission de synthèse pour un projet guadeloupéen** » composée de 22 membres issus des deux assemblées locales a été chargée d'élaborer un projet définitif qui devrait être soumis au congrès le 18 décembre prochain, selon Mme Lucette Michaux-Chevry, présidente du conseil régional.

(2) La Martinique

En Martinique, la première réunion du congrès s'est tenue le 12 juin 2001, sous la présidence de M. Claude Lise (PPM, apparenté PS), ferme partisan de l'autonomie. Une **commission ad hoc** composée de 20 membres (10 conseillers généraux et 10 conseillers régionaux) et élargie aux parlementaires a également été chargée de l'élaboration d'un projet de statut. En juillet 2001, la troisième réunion n'avait toujours pas réussi à dégager de consensus.

Il semble cependant que l'accord des populations guadeloupéennes, et surtout martiniquaises quant à une réforme de leur statut ne soit pas acquis.

3. L'attachement de la Réunion au statut de DOM

Au contraire des départements français d'Amérique, la Réunion souhaite conserver son statut de département d'outre-mer. La loi d'orientation a logiquement consacré cette divergence d'approche, en reconnaissant, dans son article 1^{er} « *l'attachement des Réunionnais à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun* ».

Le débat institutionnel se concentrait essentiellement sur l'opportunité de scinder la Réunion en deux départements.

Le projet de loi d'orientation prévoyait la bidépartementalisation de la Réunion, à laquelle le Sénat s'était opposé, constatant l'avis défavorable du conseil régional comme du conseil général et l'hostilité de la population réunionnaise consultée par sondages. En lecture définitive, les élus réunionnais, reconnaissant l'inconstitutionnalité des importantes modifications effectuées en nouvelle lecture, avaient suscité la suppression de ces dispositions, renvoyant le projet de bidépartementalisation au dépôt d'une proposition de loi.

Les élections municipales de mars 2001 ayant vu la défaite de la gauche favorable à ce thème, M Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a indiqué lors de son déplacement à la Réunion en mai dernier qu'un consensus préalable de la population serait nécessaire.

Cependant, l'article sur la bidépartementalisation ayant été finalement retiré du projet de loi, la Réunion était de facto maintenue dans le champ des régions monodépartementales d'outre-mer et à ce titre dotée d'un congrès. Afin de bien marquer le refus de la population et des élus de toute évolution statutaire et la volonté de maintenir la Réunion dans le droit commun, le sénateur Edmond Lauret présenta en mai 2001 lors de la discussion au Sénat d'un projet de loi d'habilitation¹ concernant l'outre-mer un **amendement** revenant sur la loi d'orientation pour l'outre-mer afin de **limiter l'institution du congrès aux seules régions françaises d'Amérique**, qui a été adopté conforme par l'Assemblée nationale.

La situation de la Réunion doit donc être nettement distinguée de celle des départements français d'Amérique. M. Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a d'ailleurs déclaré lors de son audition avoir pris acte de la volonté des Réunionnais de conserver leur statut.

4. Le nouveau statut de Mayotte

Mayotte, seule île des Comores à avoir souhaité rester au sein de la République française en 1974, vivait depuis 24 ans avec un statut provisoire issu de la loi du 24 décembre 1976.

A la suite du rapport des préfets Bonnelle et Boisadam visant à une évolution progressive du statut actuel de collectivité territoriale vers celui de département d'outre-mer, conformément aux souhaits des élus locaux, les discussions avec les principales formations politiques, les élus et les

¹ Loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer.

représentants de la société civile, aboutissaient à l'élaboration d'un « document d'orientation » signé au mois d'août 1999 par les représentants de l'ensemble de formations politiques mahoraises, mais non par le député et le sénateur représentant la collectivité territoriale de Mayotte.

Sur cette base, **l'accord de Paris a été signé le 27 janvier 2000** par le président du conseil général, les représentants des principaux partis politiques représentés au conseil général et le secrétaire d'Etat à l'outre-mer. Consulté sur cet accord, **l'électorat mahorais s'est prononcé à 73 % en sa faveur le 2 juillet 2000** (le taux de participation ayant atteint 70 %).

Aux termes de l'accord, Mayotte passe du statut de « collectivité territoriale » à celui de « collectivité départementale ». Cet accord a suivi de base au projet de loi relatif à Mayotte discuté au printemps 2001 et finalement promulgué le 11 juillet 2001. Si le statut de département d'outre-mer, auquel aspirent les Mahorais, ne paraît pas envisageable à l'heure actuelle, l'adjectif « départementale » accolé à la collectivité vise à faciliter la transition à terme vers le statut de département.

L'article 1er reconnaît tout d'abord que Mayotte fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans l'accord de sa population.

La loi vise essentiellement à appliquer la décentralisation à Mayotte, c'est-à-dire la loi du 2 mars 1982 pour les grands principes régissant l'organisation administrative, l'extension des lois de 1983 relatives à la répartition des compétences n'étant pas possible en raison de la structure financière des collectivités mahoraises.

Cette réforme se caractérise par son caractère progressif, afin d'éviter de plaquer brutalement une organisation inadaptée à la réalité mahoraise.

L'exécutif de la collectivité, actuellement, le préfet, est transféré en 2004 au président du conseil général, une tutelle allégée a priori du préfet sur les actes de la collectivité départementale perdurant cependant jusqu'en 2007.

Mayotte, pour laquelle un effort sensible d'actualisation et de modernisation du droit applicable a été mené notamment par le biais d'ordonnances, demeure soumise au principe de spécialité législative, de nombreux domaines étant cependant régis par le régime de l'assimilation législative : la nationalité, l'état et la capacité des personnes, le droit patrimonial de la famille, le droit pénal et la procédure pénale, la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, les postes et télécommunications. L'identité législative sera progressivement instaurée, avec l'objectif de la généraliser en 2010.

Sont également prévues des dispositions visant au développement économique par la création d'un fonds mahorais de développement, d'une agence de développement, de chambres consulaires, l'aménagement foncier étant aménagé avec l'instauration d'un cadastre et le code de l'urbanisme

applicable à Mayotte modernisé. La fin du régime fiscal spécifique à Mayotte doit intervenir au 1^{er} janvier 2007. Une fiscalité locale sera progressivement instaurée, l'Etat continuant à aider les collectivités locales en matière d'enseignement primaire et préélémentaire.

De timides dispositions traitent également du statut civil de droit local, afin de préciser les modalités de la renonciation à ce statut, ainsi que pour clarifier les conflits de statuts.

Une réforme de la justice cadiale est cependant initiée, puisque le tribunal de droit commun est rendu compétent en matière de droit personnel, les cadis siégeant en tant qu'assesseurs. Une commission a été créée afin de réfléchir à une évolution possible du statut personnel.

De plus, des ordonnances devraient être prises avant le 31 décembre 2002 en matière notamment de réforme du statut des cadis, de modernisation du régime communal, les projets de loi de ratification des ordonnances devant être déposés sur le bureau du Parlement avant le 30 juin 2003.

Une **clause de rendez-vous, fixée en 2010**, prévoit que le Gouvernement et les principales forces politiques de Mayotte feront ensemble le bilan de l'application de ce nouveau statut. **Le conseil général pourrait alors proposer au Gouvernement de nouvelles évolutions institutionnelles pour la collectivité départementale de Mayotte.**

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés aux départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le projet de budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour 2002.