

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Félix DESPLAN,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°19) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SOUTENU EN FAVEUR DES OUTRE-MER	8
A. UN EFFORT FINANCIER EN AUGMENTATION	8
1. <i>Une évolution budgétaire en faveur du développement de l'outre-mer</i>	8
2. <i>Une amélioration bienvenue de la pertinence des indicateurs de performance</i>	10
3. <i>Une mission qui rend imparfaitement compte de l'effort budgétaire total en faveur des outre-mer</i>	12
B. QUEL BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION EN OUTRE-MER ?	14
1. <i>Un coût pour l'État en hausse quasi-continue</i>	15
2. <i>Une efficacité discutée</i>	16
3. <i>Un contrôle incertain</i>	17
4. <i>Une absence de coordination avec les dispositifs fiscaux locaux</i>	17
5. <i>Un débat nécessaire</i>	18
C. LA QUESTION DU MAINTIEN DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES EN OUTRE-MER.....	19
1. <i>Le rôle des ambassadeurs thématiques</i>	20
2. <i>Des interrogations sur leur utilité</i>	21
II. UNE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DIFFÉRENCIÉE ENTRE LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	22
A. LA MISE EN PLACE DE LA COLLECTIVITÉ UNIQUE EN GUYANE ET EN MARTINIQUE.....	22
1. <i>Le maintien du schéma régional en Guyane</i>	24
2. <i>Le schéma institutionnel original de la Martinique</i>	25
3. <i>Des dispositions communes aux deux schémas institutionnels</i>	26
4. <i>L'avancée de la mise en place des deux collectivités uniques</i>	27
B. LA GUADELOUPE : LA POURSUITE DES RÉFLEXIONS SUR LES FUTURES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES	28
C. LA RÉUNION : LA VOLONTÉ D'UN STATU QUO INSTITUTIONNEL.....	29
D. LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE : UNE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LONG TERME	30
1. <i>La loi du 7 décembre 2010 : la consécration d'une demande institutionnelle ancienne</i>	31
2. <i>Un changement institutionnel de longue haleine</i>	33
3. <i>L'accès de Mayotte au statut européen de région ultrapériphérique</i>	34
4. <i>Un accompagnement indispensable qui fait aujourd'hui défaut</i>	35

III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER : L'URGENCE D'APPLIQUER DES SOLUTIONS ADAPTÉES.....	35
A. DES DIFFICULTÉS BUDGETAIRES DÉNONCÉES PAR LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES.....	36
1. <i>Une situation liée à des facteurs multiples</i>	36
a) L'absence de sincérité des comptes	36
b) Des recettes fiscales volatiles et mal connues.....	36
c) La forte croissance des charges de fonctionnement.....	38
2. <i>La difficulté des communes à exercer pleinement leurs compétences</i>	38
3. <i>L'impuissance des chambres régionales des comptes</i>	39
B. LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS ADAPTÉES.....	39
1. <i>Un bilan relatif des dispositifs déjà existants</i>	40
2. <i>La prise en compte de la situation spécifique des collectivités territoriales des départements d'outre-mer</i>	41
IV. LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER : DES MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS À RENFORCER.....	42
A. UNE SITUATION CONTRASTÉE EN MATIÈRE D'INSÉCURITÉ.....	42
B. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	44
1. <i>Une surpopulation carcérale persistante</i>	44
2. <i>Une lente amélioration de la politique immobilière</i>	44
C. LA PERSISTANCE DES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES	46
V. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES FLUX MIGRATOIRES CLANDESTINS	48
A. UNE EXPOSITION DIFFÉRENTE AUX FLUX MIGRATOIRES	48
1. <i>Un phénomène important mais difficile à mesurer</i>	48
2. <i>L'importance des facteurs géographiques et économiques</i>	50
3. <i>Une déstabilisation des sociétés ultramarines</i>	51
4. <i>Des conditions de détention dégradantes</i>	54
B. UNE RÉORIENTATION INDISPENSABLE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	56
1. <i>L'inefficacité de la politique de conduite à la frontière</i>	56
2. <i>Le renforcement de la coopération interrégionale</i>	58
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, mardi 30 octobre 2012¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 7 novembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Félix Desplan, les crédits consacrés aux **départements d'outre-mer** au sein de la mission « outre-mer » du projet de loi de finances pour 2013.

Le rapporteur s'est félicité que le projet de loi de finances pour 2013, qualifié de « *budget de combat pour le redressement et la reconstruction du pays* » par M. Lurel, prenne en compte les Outre-mer. Rappelant que les crédits de la mission « outre-mer » représentent 2,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,04 milliards d'euros en crédits de paiement, le rapporteur a déploré que la mission ne représente que 13 % – soit une part modeste – de l'effort total de l'État en faveur de l'outre-mer. Il a ainsi regretté que le ministère des outre-mer, devenu ministère de plein exercice, ne dispose d'une autorité que sur une part réduite des crédits contribuant au développement des territoires ultramarins. Il a également insisté sur l'importance de la politique de défiscalisation dont bénéficient les territoires ultramarins, tout en rappelant l'engagement du ministre d'en évaluer les résultats d'ici juin 2013.

En matière institutionnelle, le rapporteur s'est félicité de l'avancée de la création des deux collectivités uniques en Guyane et en Martinique et a indiqué que la Guadeloupe avait adopté le principe de la collectivité unique, en décembre 2011, ce qui allait nécessiter l'organisation d'une consultation des électeurs, le moment venu.

Après avoir rappelé les différents facteurs pouvant expliquer les difficultés budgétaires récurrentes des communes des départements d'outre-mer, le rapporteur a estimé que les dispositifs aujourd'hui existants pour faire face à cette situation avaient permis d'aider ces collectivités à apurer leurs dettes mais n'étaient toutefois pas suffisants. Il a vivement souhaité que le Gouvernement propose de nouveaux dispositifs adaptés afin de remédier rapidement à cette situation.

Le rapporteur a également relevé la persistance de la surpopulation carcérale dans les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer, à l'exception notable de La Réunion. Il a précisé que plusieurs projets de rénovation ou de construction de nouveaux établissements avaient été abandonnés, en raison des contraintes pesant sur le budget triennal 2013-2015. Il a regretté que la livraison des projets d'extension, de reconstruction ou de réhabilitation soit reportée ou intervienne trop tardivement, alors que les conditions de détention avaient atteint aujourd'hui un seuil inacceptable dans certains établissements.

Enfin, le rapporteur a précisé que les départements d'outre-mer n'étaient pas soumis à la même pression migratoire clandestine et estimé que toute politique de lutte contre l'immigration illégale, consistant à renforcer les moyens de répression, devait être couplée avec une politique de coopération, aujourd'hui trop peu développée.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Victorin Lurel est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121029/lois.html#toc2>.

Mesdames, Messieurs,

Comme l'an dernier, la mission outre-mer fait l'objet de deux avis budgétaires distincts : le premier consacré aux collectivités d'outre-mer et confié à notre collègue M. Christian Cointat, le second qui donne lieu au présent rapport consacré aux départements d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion. Il est l'occasion pour votre rapporteur de porter un regard sur la situation économique, sociale et institutionnelle de chacun de ces territoires.

Le projet de loi de finances pour 2013, le premier de la nouvelle législature, coïncide avec la création d'un ministère de plein exercice chargé des questions relatives aux outre-mer. Cette modification institutionnelle, d'un effet certes limité sur le plan budgétaire, reste un signe apprécié de l'attention portée par le nouveau chef de l'État à nos compatriotes ultramarins.

En outre, ce projet de loi de finances pour 2013 se veut, selon les objectifs affichés par le Gouvernement, un budget de combat dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. La mission Outre-mer participe naturellement à l'effort de réduction du déficit public comme l'ensemble des politiques publiques de l'État. Cependant, dans un contexte de crise économique, vos rapporteurs se félicitent que le Gouvernement ait marqué sa volonté de tenir compte des spécificités des outre-mer et des difficultés économiques et sociales auxquelles ils font face.

Ce constat général posé, reste que les contextes locaux n'en sont pas moins différents entre collectivités situées outre-mer. Sur le plan financier, la situation budgétaire des collectivités territoriales des départements d'outre-mer est difficile, comme l'ont montré la mission de votre commission qui s'est rendue à La Réunion et à Mayotte et à laquelle a participé votre rapporteur, qui a confirmé les conclusions de la mission de notre collègue Christian Cointat et de notre ancien collègue Bernard Frimat en Guyane et aux Antilles. Le présent rapport est l'occasion de rendre compte de la variété de ces situations rencontrées par les départements d'outre-mer, de l'effort financier de l'État en leur faveur et des questions auxquelles votre commission est, de par ses compétences, traditionnellement attentive.

I. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SOUTENU EN FAVEUR DES OUTRE-MER

Cette première partie est commune au présent rapport et à celui de M. Christian Cointat, consacré aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF. En effet, ces deux avis prennent appui sur la mission *Outre-mer* du projet de loi de finances pour 2013.

A. UN EFFORT FINANCIER EN AUGMENTATION

En préambule, vos rapporteurs constatent que les réponses à leurs questionnaires budgétaires n'ont pas été envoyées dans le délai fixé par la loi organique relative aux lois de finances. Alors que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, ils avaient reçu l'ensemble des réponses dans le délai imparti, il manquait, à la date du 10 octobre 2012, encore huit réponses qui ont été reçues ultérieurement. En revanche, ils se félicitent d'une meilleure qualité des réponses envoyées par les services du nouveau ministère des outre-mer.

1. Une évolution budgétaire en faveur du développement de l'outre-mer

La mission *Outre-mer* regroupe l'ensemble des dotations allouées aux territoires ultra marins – départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie et TAAF confondus – désormais inscrites au budget du ministère des outre-mer, nouveau ministère de plein exercice. Le projet de loi de finances pour 2013 fixe leur montant à **2,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, et à **2,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** représentant une hausse de 3,8 %.

Les crédits de la mission *Outre-mer* se répartissent entre deux programmes :

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

Le **programme 138 « emploi outre-mer »** a pour finalité de faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins. Il convient de rappeler que la réalité économique en outre-mer est marquée par un taux de chômage très élevé, touchant en moyenne 25 % de la population active et une part très élevée de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI/RSA et des jeunes de moins de 30 ans. Le Président de la République a d'ailleurs, à plusieurs reprises, réaffirmé son engagement en faveur d'une politique de relance de l'emploi, afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et les conditions d'accès au marché du travail.

Le programme 138 est doté de **1,405 milliard d'euros en AE**, soit une **hausse de 7,1 % par rapport au budget 2012**, et **1,395 milliard d'euros en CP**, correspondant à une **hausse de 4,3 %**. Ce programme regroupe :

- d'une part, l'ensemble des crédits destinés aux aides aux entreprises ultramarines. Sont ainsi comprises l'aide au fret, l'aide à la rénovation hôtelière, la compensation des exonérations de charges sociales issues de la LODEOM¹. On soulignera que ces dernières représentent la moitié des crédits de la mission ;

- d'autre part, les crédits destinés aux actions en faveur de l'inclusion dans l'emploi et de la formation professionnelle, ce qui concerne, plus spécifiquement, la formation en mobilité, le service militaire adapté – SMA –, actions de formation et d'insertion dans les collectivités françaises du Pacifique.

Il compte trois actions :

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

- **l'action n° 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »** dont l'objectif est de financer les principaux dispositifs d'insertion sociale des jeunes ultramarins : le service militaire adapté (SMA) et l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ;

- **l'action n° 3 « pilotage des politiques des outre-mer »** : cette nouvelle action est liée à la création du ministère des outre-mer en tant que ministère de plein exercice, qui a conduit à transférer sur le programme budgétaire n° 138 une partie de ses crédits de fonctionnement jusqu'alors portée par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » du ministère de l'intérieur.

Le **programme 123 « conditions de vie outre-mer »** représente **784 millions d'euros en AE**, soit une **baisse de 2,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, et **646 millions d'euros en CP**, représentant une **hausse de 2,9 %**. Le programme, répartis entre huit actions², regroupe les crédits destinés, d'une part, au financement des dispositifs d'intervention spécifique à l'outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux) et, d'autre part, à l'accompagnement des collectivités territoriales dans leur effort en termes d'investissement (aménagement du territoire et politiques

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

² Les huit actions sont : logement ; aménagement du territoire ; continuité territoriale ; sanitaire, social, culture, jeunesse et sports ; collectivités territoriales ; insertion économique et coopérations régionales ; fonds exceptionnel d'investissement.

contractuelles, dotations d'investissement aux collectivités, fonds exceptionnel d'investissement et appui à l'accès au financement bancaire au travers des prêts octroyés aux collectivités).

Entre 2008 et 2013, d'après les informations fournies par le ministère des outre-mer, les crédits de la mission *Outre-mer* ont connu une évolution importante, égale à + 24 % en AE et + 18 % en CP. Cette augmentation témoigne de l'effort consenti en faveur des outre-mer depuis 2008. Le projet de loi de finances pour 2013 confirme cet effort. Malgré les contraintes budgétaires pesant sur les finances publiques, les crédits de la mission augmentent de 3,4 % en AE et de 3,8 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. A périmètre constant, l'évolution des crédits s'élève à + 4,56 % en AE et + 5,10 % en CP. Toutefois, vos rapporteurs constatent que cette augmentation, certes réelle, ne doit pas masquer une évolution plus contrastée : les crédits alloués à la mission en 2011 avaient fortement diminué par rapport à ceux de 2010 et l'augmentation entre 2011 et 2012 ne compense pas cette baisse préalable comme le montre le tableau suivant. En outre, l'effort consenti en 2013 ne permet pas d'atteindre le niveau de la loi de finances initiale pour 2010.

Évolution des crédits de la mission Outre-mer depuis 2008

	LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013		Évolution 2008-2013 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP								
En millions d'euros														
Mission outre-mer	1 653	1 619	1 962	1 871	2 168	2 023	2 156	1 977	1 985	1 833	2190	2041	21,2	26
P 138	991	998	1 192	1 192	1 312	1 303	1 351	1 331	1 313	1 338	1405	1395	41,9	39,8
P 123	662	621	770	680	856	721	805	647	805	628	784	646	18,4	4

Source : Ministère des Outre-mer

Vos rapporteurs se félicitent que, dans un contexte de contraintes budgétaires, la mission *Outre-mer* bénéficie d'une hausse de ses crédits, reflet de l'importance que revêtent les territoires ultramarins dans la politique du nouveau gouvernement. Ils seront en revanche très attentifs à l'utilisation du budget de la mission afin qu'elle permette le développement des territoires ultramarins.

2. Une amélioration bienvenue de la pertinence des indicateurs de performance

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

C'est pourquoi vos rapporteurs avaient déploré le manque de pertinence de certains indicateurs de performance et l'incapacité de l'administration chargée de l'outre-mer de mesurer l'impact des mesures mises en œuvre.

Vos rapporteurs se félicitent de la prise en compte de leurs observations ainsi que de celles de la Cour des comptes.

Trois indicateurs permettent de mesurer la performance du programme 138 :

1. **l'indicateur 1.1 « impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale »**, qui répond à l'objectif 1 du programme, visant à encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand. Cet indicateur permet de mesurer l'effet des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution de l'emploi salarié dans les départements d'outre-mer et de comparer les résultats obtenus avec le taux de croissance des entreprises analogues dans l'Hexagone. Toutefois, comme le reconnaissent les services du ministère des outre-mer, l'appréciation de la performance se révèle délicate : en effet, les données relatives à l'évolution du taux de croissance de l'emploi salarié résultent du contexte économique et social global en outre-mer. Le soutien aux entreprises, par le biais des exonérations fiscales, influe sur le contexte mais ne constitue pas un facteur unique agissant sur la croissance ou l'emploi.

2. les **indicateurs 2.1 « taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat »** et **2.2 « taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, six mois après la sortie de la mesure »** qui mesurent l'efficacité du deuxième objectif visant à lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi par des actions de formation professionnelle adaptées. L'indicateur 2.1 a fait l'objet de deux modifications majeures :

- le **périmètre du premier sous-indicateur « taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat » a été modifié** : les volontaires techniciens sont désormais exclus du calcul de ce sous-indicateur, seuls les volontaires stagiaires étant désormais pris en compte ;

- un **deuxième sous-indicateur a été créé**, afin de mesurer le taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle.

Les indicateurs du programme 123 ont été fortement modifiés. Sur les cinq indicateurs existants, seul un a été conservé, et trois nouveaux ont été créés :

1. Les deux indicateurs de l'objectif 1 du programme 123 « mieux répondre au besoin de logement social » ont été abandonnés au profit de deux nouveaux indicateurs :

- **l'indicateur 1.1 « fluidité du parc de logements sociaux »** est identique à l'indicateur 135-1-1 du programme 135

« développement et amélioration de l'offre de logement » qui permet de suivre l'action de l'État dans l'Hexagone. Ce nouvel indicateur permettra de comparer la situation dans l'Hexagone et celle dans les Outre-mer ;

- l'**indicateur 1.2 « durée moyenne de réalisation des opérations locatives »** porte sur l'efficacité de la programmation des opérations de construction de logements neufs.

2. Les deux indicateurs de l'objectif 2 « accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable » ont été remplacés par un **nouvel indicateur 2.1 « montant de l'investissement généré par un euro de subvention du programme 123 »** : l'objectif de ce nouvel indicateur est de mesurer l'« effet » levier de l'intervention de l'État sur les économies ultramarines.

3. L'**indicateur 3.1 « coût moyen des dispositifs de continuité territoriale »** de l'objectif 3, visant à optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale, a été maintenu : il permet de mesurer les coûts moyens du transport aérien dans le cadre de la politique de continuité territoriale, qui est une priorité du nouveau ministère. Les sous-indicateurs le composant sont déclinés en trois zones géographiques (zone Atlantique, zone Océan indien et zone Pacifique).

Vos rapporteurs se félicitent de la modification des indicateurs de performance qui permettront de mieux évaluer l'impact des mesures considérées. Toutefois, comme ils l'avaient déjà souligné dans le cadre de leur avis précédent, ils regrettent l'indigence des réponses apportées à certaines questions qui révèlent la nécessité de renforcer les moyens d'évaluation qui apparaissent encore non totalement satisfaisants de la part des services chargés de l'outre-mer.

3. Une mission qui rend imparfaitement compte de l'effort budgétaire total en faveur des outre-mer

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer, **l'effort budgétaire global de l'État en faveur des outre-mer est estimé à 13,79 milliards d'euros en AE et 13,74 milliards d'euros en CP** dans le cadre du projet de loi de finances 2013 (contre respectivement 13,93 milliards d'euros en AE et 13,60 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2012, et 13,98 milliards d'euros en AE et 13,63 milliards d'euros en CP en exécution pour 2011).

Dans cet effort budgétaire sont compris les crédits de la mission *Outre-mer* qui s'élèvent à 2,19 milliards d'euros en AE et 2,04 milliards en CP.

Les dépenses fiscales s'élevant à 3,19 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, **l'effort total de l'État se monte à 16,98 milliards d'euros en AE et 16,93 milliards d'euros en CP.**

Vos rapporteurs constatent que **l'augmentation des crédits affectés à la mission *Outre-mer* ne s'est pas traduite par une augmentation équivalente de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer.**

Ainsi, la mission *Outre-mer* représente 12,9 % en AE et 12 % en CP de l'ensemble des dépenses de l'État consacrée à l'outre-mer. Elle représente la deuxième mission contributrice, après la mission *Enseignement scolaire*, à l'effort total de l'État en faveur des outre-mer. Selon le document de politique transversale, « *pour les seuls crédits d'intervention, la mission Outre-mer représente 36 % des AE et 34 % du total des CP prévus, ce qui en fait la première mission contributrice* ».

La politique transversale de l'État outre-mer est aujourd'hui portée par 91 programmes relevant de 27 missions pour l'exercice 2013, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes (PSR). En comparaison de l'exercice 2012, quatre programmes ont été ajoutés à la politique transversale en faveur des outre-mer :

- programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » ;
- programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » ;
- programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture » ;
- programme 159 « Information géographique et cartographique » ;

tandis que deux programmes ont été supprimés :

- le programme 223 « Tourisme » qui devient l'action 21 du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » ;
- le programme 611 « Formation aéronautique » qui devient l'action 4 du programme 613 « Soutiens aux prestations de l'aviation civile ».

Par territoire	Autorisations d'engagement			Evolution	
	2011	2012	2013 *	2012/2011	2013/2012
Guadeloupe	2 221 686 489	2 307 215 282	2 264 817 435	3,8 %	- 1,8 %
Guyane	1 543 250 963	1 501 074 520	1 486 723 035	- 2,7 %	- 1,0 %
Martinique	2 212 754 212	2 180 947 512	2 118 118 366	- 1,4 %	- 2,9 %
Saint-Martin	33 589 586	39 768 990	38 388 160	18,4 %	- 3,5 %
Saint-Barthélemy	1 891 985	1 943 286	1 830 629	2,7 %	- 5,8 %
Total Antilles Guyane	6 013 173 234	6 030 949 590	5 909 877 624	0,3 %	- 2,0 %
La Réunion	4 234 082 465	4 174 517 967	4 220 804 140	- 1,4 %	1,1 %
Mayotte	708 424 400	776 224 869	748 439 517	9,6 %	- 3,6 %
Nouvelle-Calédonie	1 186 653 536	1 207 532 544	1 218 010 618	1,8 %	0,9 %
Polynésie Française	1 344 089 096	1 251 897 407	1 227 051 205	- 6,9 %	- 2,0 %
Wallis et Futuna	104 594 028	101 975 327	104 602 546	- 2,5 %	2,6 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	83 269 902	86 563 494	74 422 437	4,0 %	- 14,0 %
TAAF	44 578 514	49 130 761	46 051 296	10,2 %	- 6,3 %
Non réparti	257 470 428	248 864 026	240 392 711	- 3,3 %	- 3,4 %
Total (ensemble des territoires)	13 976 335 603	13 927 655 986	13 789 652 095	- 0,3 %	- 1,0 %

Source : Document de politique transversale – PLF 2013.

Vos rapporteurs regrettent que les crédits de la mission *Outre-mer* représentent une infime partie de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer sur lequel le nouveau ministère des outre-mer ne dispose d'aucune autorité. Cette situation ne permet pas en outre de disposer d'une visibilité suffisante de l'ensemble des crédits en faveur des collectivités ultramarines. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, lors de son audition devant votre commission, a également regretté son absence d'autorité sur l'ensemble des crédits consacrés aux collectivités ultramarines. **C'est pourquoi vos rapporteurs appellent de leurs vœux que le nouveau ministère puisse disposer d'une certaine autorité sur l'ensemble des crédits en faveur de l'outre-mer, en collaboration avec les autres ministères concernés.**

B. QUEL BILAN DE LA POLITIQUE DE DÉFISCALISATION EN OUTRE-MER ?

Outre les dispositifs de droit commun, les collectivités situées outre-mer bénéficient de dispositifs fiscaux spécifiques, le plus connu étant les défiscalisations « Girardin » profondément modifiées en 2003 par la loi de programme pour l'outre-mer puis par la loi pour le développement économique des outre-mer en 2009.

Ce mécanisme vise à favoriser tant les **investissements productifs**, dans des secteurs éligibles définis par la loi, que les **investissements en logements** sur ces territoires. Du point de vue géographique, son champ d'application est large puisqu'il s'applique à **l'ensemble des départements et des collectivités d'outre-mer** ainsi qu'à **la Nouvelle-Calédonie**. Tout contribuable français peut ainsi réduire le montant de son impôt sur le revenu ou, pour le cas des personnes morales, de son impôt sur les sociétés à hauteur d'une partie de l'investissement qu'il a effectué. Le taux de cette réduction d'impôt est particulièrement avantageux et n'a été que légèrement réduit par la « coup de rabot » de 10 % décidé par la loi de finances pour 2011.

En 2009, le législateur a modifié le champ d'application de ce mécanisme pour tenir compte des critiques formulées. Ainsi, pour éviter un effet d'éviction des logements sociaux dans la construction de logements, la réduction d'impôts a été recentrée sur ce type de logement et, par voie de conséquence, supprimée pour l'achat d'un logement destiné à la location dans le secteur libre depuis le 1^{er} janvier 2012. Elle prendra fin, au 1^{er} janvier 2013, pour les logements du secteur intermédiaire. De même, en 2009, la loi a réservé la réduction d'impôts pour l'achat d'un logement ayant vocation à servir de résidence principale aux seuls primo-accédants, tout en plafonnant la prise en compte de la surface construite. Enfin, la loi de finances pour 2009 a fixé des plafonnements qui avaient été supprimés en 2003.

1. Un coût pour l'État en hausse quasi-continue

Ces dispositifs spécifiques ont conduit à **une hausse continue entre 2005 et 2009 du nombre de bénéficiaires**, soit 142 % pour les investissements productifs et 54 % pour les investissements en logements. Le cercle des contribuables bénéficiaires reste néanmoins circonscrit puisqu'en 2009, environ 60 000 ménages étaient recensés comme bénéficiaires. Et la Cour des comptes de préciser que « *la moyenne de la réduction d'impôt est d'environ 40 000 € par contribuable investisseur et le bénéfice brut d'environ 16 000 €, qui sont connus d'un public de plus en plus large* »¹.

Jusqu'en 2009, cette dépense fiscale bénéficiait essentiellement aux foyers fiscaux les plus aisés. Depuis, ce constat ne semble pas fondamentalement contredit puisque « *la réduction d'impôt pour un même contribuable peut encore dépasser plusieurs dizaines de milliers d'euros* »².

Ce constat est partagé par le récent rapport d'information de nos collègues Eric Doligé et Georges Patient qui relèvent que la défiscalisation sur le logement social bénéficie à « *des contribuables aisés domiciliés essentiellement en métropole* ».

Le profil du bénéficiaire de la défiscalisation sur le logement social outre-mer

En se basant sur les conclusions du rapport du « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » (comité Guillaume), de juin 2011, et plus particulièrement sur les travaux de la mission approfondie sur « l'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales spécifiques à l'outre-mer », on peut voir se dessiner un certain profil des contribuables qui utilisent le dispositif de l'article 199 *undecies* C.

D'une part, ce sont essentiellement des contribuables métropolitains : entre 95 % et 97 % des bénéficiaires sont domiciliés en métropole et ils concentrent 99 % de l'avantage fiscal. L'avantage fiscal moyen par bénéficiaire s'élève à 29 000 euros en métropole, à 4 000 euros en Martinique et à 2 000 euros à la Réunion.

D'autre part, les bénéficiaires se situent parmi les contribuables les plus aisés. 90 % d'entre eux se placent dans le dernier décile de revenu fiscal, cumulant 99,7 % de l'avantage fiscal. 65 % des bénéficiaires appartiennent au dernier centile, avec une économie moyenne d'impôt de 38 656 euros. Le revenu fiscal de référence médian des foyers bénéficiaires est de 144 000 euros.

Source : rapport d'information n° 48 (2012-2013), de MM. Eric Doligé et Georges Patient, fait au nom de la commission des finances, Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation - octobre 2012 - p. 21.

Cependant, **le coût de cette dépense fiscale est, à l'exception de 2010, en progression**. Or, les aménagements apportés depuis 2009 ne pourront infléchir cette tendance qu'à moyen terme dans la mesure où les réductions d'impôts obtenues antérieurement demeurent et peuvent être étalées sur plusieurs années.

¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 82.

² Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 84.

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût pour l'État (en millions d'euros)	680	790	920	1 090	1 263	1 236	1 380
Évolution d'une année sur l'autre		+ 16 %	+ 16 %	+ 18 %	+ 16 %	- 2 %	+ 12 %

Source : Cour des comptes - Rapport public annuel 2012

2. Une efficience discutée

Ces réductions d'impôts spécifiques aux outre-mer, selon l'objectif inscrit dans le projet annuel de performance relatif à la mission *Outre-mer*, visent à « *aider certains espaces géographiques* ».

Les économies ultramarines sont, en effet, fragiles. Elles ont besoin d'être soutenues, dans un contexte qui se prête difficilement à une budgétisation d'aide directe équivalent au coût estimé de la défiscalisation. Celle-ci a pu donner lieu à des investissements durables, structurants. Même si elle a mis du temps à produire ses effets, elle a permis un bond dans la production de logements sociaux, ce que la LBU (ligne budgétaire unique) ne pouvait permettre à elle-seule.

Aligner le montant de la défiscalisation et des plafonds spécifiques pour l'outre-mer sur celui des autres « niches » fiscales conduirait très probablement les investisseurs à se détourner de ces territoires.

Ces réductions d'impôt ont pourtant suscité une série de critiques de la Cour des Comptes dans son rapport annuel 2012. Pour vos rapporteurs, le constat dressé invite à la réflexion.

Selon les magistrats de la Cour, ces dispositifs, en l'absence d'objectifs précis, favorisent les **effets d'aubaine**. S'agissant des investissements productifs, l'aide fiscale intervient sans prise en compte de la situation de l'entreprise qui en bénéficie dans les secteurs éligibles.

En outre, l'aide ainsi apportée n'est pas au bénéfice exclusif des territoires ultramarins. En effet, pour reprendre les termes de la Cour, « *pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux « contribuables-investisseurs » alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque* »¹.

Enfin, **ces réductions d'impôts n'ont pas toujours démontré leur efficacité pour orienter les comportements des acteurs économiques**, obligeant d'ailleurs à revoir périodiquement les secteurs éligibles à la réduction d'impôts pour les investissements productifs. La Cour des comptes souligne des dérives et des abus. Elle note, par exemple, que « *la défiscalisation a ainsi contribué à accroître de façon très importante le parc des camions aux Antilles jusqu'à créer des surcapacités et, par conséquent, des difficultés économiques et sociales* »². Un autre cas emblématique,

¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 97.

² Cour des comptes, rapport public annuel 2012, p. 94.

toujours relevé par la Cour, est celui de l'hôtellerie qui souffre de « *handicaps structurels* », se traduisant par des baisses de fréquentation notamment dans les collectivités du Pacifique, et pour lesquels la dépense fiscale n'est pas forcément une solution adaptée.

3. Un contrôle incertain

Le contrôle de l'usage de ces réductions d'impôts est rendu parfois malaisé par les **formalités réduites mises à la charge du contribuable bénéficiaire**. En effet, sont seuls soumis à une procédure préalable d'agrément par l'administration fiscale, les investissements productifs et en logements dont le montant est respectivement supérieur à 250 000 d'euros et 2 millions d'euros. Par exception, les investissements productifs de certains secteurs économiques sont soumis à cette procédure indépendamment du montant, compte-tenu de leur caractère sensible.

Hormis ces hypothèses, la défiscalisation est de plein droit et ne nécessite ainsi de la part du contribuable qu'une déclaration lors de la déclaration de revenus ou de bénéfices. L'obligation faite désormais aux sociétés de portage, aux personnes physiques et aux monteurs d'opération de déclarer les opérations à des fins statistiques, n'a sans doute pas réellement permis de pallier cette insuffisance d'information. **La détection de fraudes en est donc rendue d'autant plus aléatoire.**

Le contrôle est encore plus compliqué dans les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie fiscale (toutes sauf Saint-Pierre-et-Miquelon) et en Nouvelle-Calédonie. En effet, l'État n'a plus de services déconcentrés en matière fiscale dans ces territoires et les moyens d'intervention sont limités. Ainsi, l'article L. 45 F du livre des procédures fiscales, qui autorise des agents mandatés à contrôler sur le lieu d'exploitation le respect des conditions de réalisation, d'affectation, d'exploitation et de conservation des investissements ayant ouvert droit à ces réductions d'impôts, n'est toujours pas applicable faute de mesures réglementaires d'application.

Ces dispositifs de défiscalisation, qui contribuent à maintenir la croissance et l'emploi en outre-mer, sont donc encore certainement à repenser face aux multiples défis à relever, dans un contexte économique difficile et avec le souci d'user avec sagesse de la dépense publique.

4. Une absence de coordination avec les dispositifs fiscaux locaux

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont créé, au titre de leur compétence en matière fiscale, des **mécanismes similaires de défiscalisation**. Partageant les mêmes objectifs que les dispositifs nationaux, ces mécanismes font face aux mêmes critiques de la part de la Cour des comptes. D'un poids budgétaire indéniable, ces réductions d'impôts favorisent les effets d'aubaine, les magistrats de la Cour n'hésitant pas à parler en

Polynésie française d'un « *catalogue d'opportunités* » pour les investisseurs, sans résultat tangible sur l'activité économique. La Cour note également une absence d'évaluation interne ou de suites données à des évaluations externes ainsi qu'un encadrement insuffisant.

Même si les cadres juridiques et les critiques ne sont pas totalement identiques pour les deux territoires, ce constat a, semble-t-il, suscité des volontés de réforme de la part des autorités tant polynésiennes que calédoniennes. Il n'en demeure pas moins qu'un problème de principe se pose : le **cumul de dispositifs locaux et nationaux de défiscalisation** dans ces deux territoires. Actuellement, cette possibilité peut conduire à ce que **la dépense fiscale cumulée, à la charge des autorités nationales et locales, soit supérieure au coût du projet**. Pour vos rapporteurs, il convient de remédier rapidement à cette situation au moins par un plafonnement adéquat et, à plus long terme, de s'interroger sur l'utilité de maintenir une défiscalisation « nationale » dans des territoires disposant de l'autonomie fiscale.

L'analyse de la Cour des comptes sur le cumul de défiscalisations

Pour un projet d'une valeur de 100 MF CFP (838 000 €) le mécanisme utilisé donne lieu à une dépense fiscale de 60 MF CFP (503 000 €) dont la répartition est en moyenne la suivante : 42 MF CFP (352 000 €) vont au projet et 18 MF CFP (151 000 €) constituent la rémunération des investisseurs fiscaux, lesquels rétribuent, le cas échéant, un cabinet de défiscalisation chargé de monter le dossier.

Lorsque l'opération bénéficie de la double défiscalisation, ce qui a été le cas de plus de 90 % des projets en Nouvelle-Calédonie et d'environ 80 % des projets en Polynésie française, il s'ajoute, à ces 60 MF CFP (503 000 €) de dépense fiscale locale, 50 MF CFP (420 000 €) de dépense fiscale nationale, laquelle est répartie comme suit : 31 MF CFP (260 000 €) pour le projet et 19 MF CFP (160 000 €) pour les investisseurs fiscaux.

Cet investissement de 100 MF CFP (838 000 €) entraîne donc une dépense fiscale pouvant atteindre 110 MF CFP (922 000 €), soit un coût supérieur à la valeur du projet lui-même.

Le plus souvent, à ces dépenses fiscales, proportionnellement importantes, s'ajoutent ultérieurement, en phase d'exploitation, d'autres aides, subventions directes et exonérations fiscales, pour pallier l'absence de rentabilité des investissements aidés.

En définitive, ce mécanisme, généreux pour les opérateurs, apparaît particulièrement favorable aux investisseurs fiscaux. Ce constat justifierait l'engagement d'une réflexion au moins sur un plafonnement éventuel de ces aides.

Source : Cour des comptes - rapport public annuel 2012 – p. 116.

5. Un débat nécessaire

Au terme de ce constat, vos rapporteurs sont conduits à penser que, comme le relève la Cour des comptes, **ces réductions d'impôts sont avant tout perçues comme des « produits de défiscalisation »**, commercialisés par des cabinets spécialisés. La Cour rappelle que « *le plus souvent, les investissements sont réalisés par une société de portage qui loue le bien à un*

tiers » et que le contribuable qui bénéficiera *in fine* de la réduction d'impôts est actionnaire de cette société de portage, « *sans même toujours connaître la nature, ni la localisation des investissements en cause* ».

Il ne s'agit pas, pour vos rapporteurs, de nier l'intérêt que la dépense fiscale peut présenter pour l'outre-mer dont les économies sont affectées par des facteurs structurels comme l'examen, en septembre 2012, du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer par le Sénat a pu le rappeler.

Ils admettent volontiers, comme l'ont récemment relevé leurs collègues MM. Doligé et Patient au nom de la commission des finances, que la défiscalisation pour l'investissement en faveur de la construction de logements sociaux participe activement à l'effort de construction dans des territoires où la demande de logement social paraît inépuisable.

Lors de son audition, M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, a défendu l'intérêt de la défiscalisation qui permet de stimuler l'investissement à défaut d'une solution alternative, telle que la budgétisation des sommes équivalentes au coût de cette dépense fiscale, qui ne paraît pas réalisable en l'état. Le ministre concluait à la nécessité « *de prendre le temps d'une évaluation, nourrie d'une part par les commissions des finances, votre délégation à l'outre-mer ou la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer [...] maintenue et, d'autre part, par la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances* ».

Pour vos rapporteurs, **une évaluation et un débat s'imposent** en effet et devrait porter sur le périmètre tant géographique que sectoriel de l'ensemble de ces réductions d'impôt, les conditions de leur octroi et les modalités de contrôle de leur respect sans oublier, pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, une réflexion sur la coordination avec les dispositifs locaux mis en place par les autorités décentralisées disposant d'une compétence fiscale.

C. LA QUESTION DU MAINTIEN DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES EN OUTRE-MER

Les collectivités situées outre-mer aspirent à détenir les outils permettant leur intégration régionale dans leur environnement géographique immédiat. Cette demande constante et générale de la part des différents acteurs locaux s'est fortement exprimée lors des États généraux des outre-mer en 2009 ainsi que lors des États généraux de la démocratie territoriale organisés à l'initiative du président du Sénat les 4 et 5 octobre 2012.

Dans le cadre de la promotion de l'intégration régionale d'outre-mer, l'État a institué des **ambassadeurs chargés d'animer la coopération régionale et répartis par zone géographique** : un pour l'océan Pacifique, un pour l'océan Indien et un pour la zone Antilles-Guyane. Aussi, vos rapporteurs ont souhaité entendre ces trois ambassadeurs chargés, quel que soit leur titre exact, de faciliter la coopération régionale dans les trois zones où sont situés des territoires français.

1. Le rôle des ambassadeurs thématiques

L'existence et le rôle de ces ambassadeurs sont assis sur une **base légale relativement étroite** qui diffère selon les zones géographiques concernées, notamment pour prendre en compte les compétences plus étendues exercées par les collectivités du Pacifique.

En effet, pour les départements d'outre-mer, seules des dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales font directement mention des délégués à la coopération régionale. Elles abordent incidemment la fonction de « *délégué à la coopération régionale dans la zone* », prévoyant une nomination par décret sans lui conférer expressément la qualité d'ambassadeur.

Depuis 2002, ses missions sont, outre la rédaction d'un rapport annuel, de faciliter « *la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale* » et de contribuer « *à la diffusion de l'information relative aux actions menées dans la zone* ». A ce titre, il préside la conférence régionale de sa zone réunissant, tous les 12 ou 18 mois, les ambassadeurs de France de la zone, les représentants des collectivités territoriales, les conseillers de coopération de l'agence française de développement (AFD), etc. Dans cette configuration, les ambassadeurs thématiques viennent donc en complément de leurs homologues territoriaux accrédités auprès des États voisins.

En revanche, les ambassadeurs ne disposent pas formellement des crédits alloués à l'intégration régionale. En effet, prévus par l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales, les fonds de coopération régionale « *contribuent à l'insertion de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement géographique* » et « *concourent aux actions de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les pays de leur région* ». Pour chaque département, les crédits du fonds sont affectés par un comité de gestion, composé à parité de représentants de l'État et des collectivités territoriales. Ce comité est présidé et son secrétariat est assuré, non par l'ambassadeur délégué à la coopération régionale, mais par le préfet de région qui en est ainsi l'ordonnateur.

Pour la zone du Pacifique, l'ambassadeur cumule les fonctions de représentant permanent de la France auprès de la communauté du Pacifique, organisation régionale qui a son siège officiel à Nouméa, et de secrétaire permanent pour le Pacifique, gérant ainsi le fonds Pacifique. Créé en 1985, ce fonds, selon les termes du décret du 24 mars 2004¹, « *concourt aux actions de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les États de la région et contribue à l'insertion régionale de la Nouvelle-Calédonie, de la*

¹ Décret n° 2004-268 du 24 mars 2004 relatif au comité directeur institué pour la répartition des crédits inscrits au titre du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique.

Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna ». Un comité directeur réunissant à parité représentants de l'État et de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna choisit les projets éligibles au fonds. La gouvernance est donc quasiment identique à celle en vigueur pour la coopération régionale au sein des deux autres zones.

Leur cadre d'intervention, à la fois en matière de politiques des collectivités situées outre-mer et de politique étrangère de la France dans leur zone respective, explique la **double tutelle** des ministres des affaires étrangères et de l'outre-mer à laquelle ils sont soumis.

2. Des interrogations sur leur utilité

Tout d'abord, vos rapporteurs notent avec surprise que **Saint-Pierre-et-Miquelon n'entre dans le ressort territorial d'aucun ambassadeur** alors même qu'elle forme une collectivité pour laquelle la question de l'intégration régionale avec son voisin immédiat, le Canada, est cruciale pour son développement économique, comme l'avaient souligné en 2011 MM. Frimat et Cointat, alors rapporteurs de votre commission¹.

Ensuite, vos rapporteurs ont pu noter que les missions réellement exercées par ces ambassadeurs excédaient le cadre réduit des missions qui leur étaient légalement assignés. Aussi, assurent-ils des missions d'appui des collectivités territoriales lorsqu'elles exercent de compétence en lien avec la coopération régionale (direction de délégation française au sein d'organisations internationales ou signature d'accords par des élus) mais aussi des missions économiques en favorisant la projection régionale des entreprises française dans leur environnement régional. Lors de son audition, M. Fred Constant, ambassadeur délégué à la coopération régionale de la zone Antilles-Guyane, a indiqué à vos rapporteurs s'atteler à l'exportation du savoir-faire local en matière d'assainissement d'eau, de gestion des réseaux, de formation administrative, les PME locales s'adossant sur des grands groupes nationaux. M. Philippe Leyssene, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour l'océan Indien, a confirmé ce double volet des missions qu'il exerçait : un volet diplomatique et un volet de coopération régionale avec parfois un accent sur l'aide au développement.

De manière générale, **une véritable réflexion s'impose sur la définition du rôle que l'État entend faire jouer à ces ambassadeurs**. Les dispositions actuelles apparaissent à cet égard laconiques et ne justifient pas totalement les fonctions d'un ambassadeur thématique. Actuellement, ces fonctions semblent davantage accaparées par une mission de coordination interministérielle, nécessaire mais qui devrait relever des administrations centrales et des cabinets ministériels.

¹ *Rapport d'information n° 308 (2010-2011) de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, Saint-Pierre-et-Miquelon : Trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage - 15 février 2011, consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/notice-rapport/2010/r10-308-notice.html>*

Pour vos rapporteurs, la plus-value de ces ambassadeurs réside plutôt dans l'animation, au sein de leur zone respective, des acteurs locaux de la coopération régionale. Les moyens réduits – deux collaborateurs et deux secrétaires à Paris pour l'ensemble des ambassadeurs – témoignent ainsi d'un manque d'ambition qui ne manque pas d'interroger vos rapporteurs.

Or, quel rôle veut-on donner à ces ambassadeurs ? Si, à cette question, la réponse est résolument de faciliter la coopération régionale dans ses dimensions économiques, culturelles voire politiques, il semble indispensable à vos rapporteurs de renforcer les attributions et les moyens de ces ambassadeurs. La promotion des atouts économiques de l'outre-mer devrait alors être explicitement ajoutée aux missions qui leur sont confiées. **Dans le cas contraire, sans doute faudrait-il envisager la suppression ou l'évolution de ces fonctions.**

Enfin, vos rapporteurs s'interrogent fortement sur la **fixation à Paris de la résidence administrative de ces ambassadeurs thématiques** qui disposent, comme relais local, d'un adjoint dans leur zone de compétence. Dans un avis de mai 2012 consacré à la coopération régionale outre-mer, le conseil économique, social et environnemental (CESE) était frappé d'un même étonnement : *« on peut s'interroger par exemple sur les raisons pour lesquelles les ambassadeurs à la coopération régionale ne sont pas résidents dans leur zone respective »*¹.

Certes, les trois ambassadeurs ont-ils plaidé, lors de leur audition, avec plus ou moins de nuances, qu'une résidence administrative fixée à Paris leur permettait d'être proche des centres de décision nationaux ou européens. Comme le résumait, M. Hadelin de la Tour du Pin, secrétaire permanent pour le Pacifique, *« l'influence est à Paris »*. Vos rapporteurs n'en demeurent pas moins convaincus qu'une implantation ayant toujours des inconvénients par rapport à l'autre solution, celle consistant à fixer leur résidence dans les zones concernées reste néanmoins préférable. Cette solution s'impose d'autant plus que, comme le relevait le CESE dans le même avis, il est primordial de *« mieux coordonner l'action des différents acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins »* pour éviter contradiction ou redondance.

II. UNE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DIFFÉRENCIÉE ENTRE LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. LA MISE EN PLACE DE LA COLLECTIVITÉ UNIQUE EN GUYANE ET EN MARTINIQUE

L'évolution institutionnelle que connaissent actuellement la Guyane et la Martinique a été permise par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. En effet, celle-ci a été suivie de l'organisation de consultations dans les

¹ Avis de M. Rémy-Louis Budoc, *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer – Délégation à l'outre-mer - 9 mai 2012 - p. 18*

Antilles, le 7 décembre 2003, au cours desquelles les électeurs de Guadeloupe et de Martinique ont refusé la création d'une collectivité unique en substitution du département et de la région¹.

Les réflexions sur les évolutions institutionnelles ont été relancées en 2009, à la suite des congrès des élus de Martinique et de Guyane qui ont demandé un changement statutaire de leurs collectivités vers l'article 74 de la Constitution. En revanche, le congrès des élus de Guadeloupe n'a pas formulé une telle demande. Une consultation référendaire, organisée le 10 janvier 2010 en Martinique et en Guyane, s'est soldée par un net refus de la population contre une évolution institutionnelle de ces deux départements vers une collectivité d'outre-mer de l'article 74. C'est pourquoi une seconde consultation a été organisée le 24 janvier 2010, afin de proposer une évolution de ces deux départements vers une collectivité unique, ce qui a été accepté par les électeurs. Ces résultats ont été suivis par une période de concertation entre le conseil régional et le conseil général de la Guyane et de la Martinique au sein d'une commission mixte *ad hoc*, puis avec le Gouvernement et le Président de la République. Ces négociations ont ensuite conduit au dépôt d'un projet de loi organique soumis pour avis aux collectivités concernées en juillet 2010.

Afin de préparer cette évolution institutionnelle, notre ancien collègue Bernard Frimat et notre collègue Christian Cointat ont, au nom de votre commission, effectué une mission dans ces deux départements ainsi qu'en Guadeloupe pour recueillir les demandes et les attentes des élus locaux et des acteurs de la société civile.

L'ensemble de ces réflexions ont abouti à la promulgation de deux lois, le 27 juillet 2011 :

- une loi ordinaire² qui institue les deux collectivités uniques en Martinique et en Guyane : il s'agit de collectivités à statut particulier qui exercent l'ensemble des compétences du département et de la région d'outre-mer ;

- une loi organique³ qui rénove la procédure de demandes d'habilitation des deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution.

La Guyane et la Martinique constituent chacune « *une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières* ». La mise en place officielle de ces deux nouvelles collectivités est prévue pour

¹ Ce refus s'est élevé à 78,98 % des votants en Guadeloupe et à 50,48 % en Martinique.

² Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

³ Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

2014, à l'occasion du renouvellement du mandat des conseillers généraux et régionaux, conformément à la loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. Le choix de cette date permet de préparer la mise en place des nouvelles collectivités, de fusionner leurs administrations, avec l'appui technique des services de l'État au sein d'une commission tripartite État – Département – Région, prévue par l'article 15 de la loi ordinaire du 27 juillet 2011, pour la Martinique et la Guyane.

1. Le maintien du schéma régional en Guyane

La future collectivité unique de Guyane s'organisera autour d'un **schéma institutionnel régional** : l'Assemblée de Guyane sera l'assemblée délibérante et le président de l'Assemblée de Guyane, assisté d'une commission permanente, assurera l'exécutif de la collectivité.

La nouvelle assemblée de Guyane sera composée de 51 conseillers. Avec son président et le Conseil économique, social et environnemental, de la culture et de l'éducation, unique conseil consultatif en lieu et place du conseil économique, social et environnemental et du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, ils constitueront les organes de la future collectivité unique.

Les conseillers seront élus pour un mandat de six ans, au scrutin proportionnel de liste. Dès 2014, la Guyane constituera une circonscription unique composée de huit sections électorales, délimitées afin de représenter, de façon équilibrée, la diversité du territoire guyanais : chaque section disposera d'un nombre de sièges qui sera fonction de son poids démographique, avec un seuil plancher de trois sièges pour les sections les moins peuplées. La liste arrivée en tête des suffrages sur l'ensemble de la Guyane bénéficiera d'une prime majoritaire de onze sièges qui sera affectée dans les sections, à raison d'un ou deux sièges par section. Les autres sièges seront ensuite répartis entre les listes en fonction de leurs résultats dans chaque section. L'objectif de ce schéma est de garantir à chaque section d'être représentée au sein de l'assemblée comme au sein de la majorité de l'assemblée.

Les conditions de désignation de l'assemblée et de la commission permanente de la future collectivité unique de Guyane, ainsi que l'organisation des séances, les modalités de délibérations, le statut des élus et les relations avec le préfet s'inspirent en grande partie des dispositions régissant les conseils régionaux.

En revanche, dans un souci de pluralisme, la désignation de conseillers à des organismes extérieurs devra tenir compte de la représentation proportionnelle des groupes d'élus. La loi prévoit également une réduction des indemnités d'au moins 20 % en cas d'absentéisme des élus, alors qu'il ne s'agit que d'une faculté dans le droit commun des régions et des départements.

Enfin, la loi a fixé une série de compétences propres de la commission permanente, concernant plus spécifiquement les marchés publics, sauf si l'assemblée de Guyane s'y oppose après l'élection de sa commission. On rappellera, pour mémoire, que le droit commun des régions prévoit que l'assemblée délibérante peut déléguer une série de ses compétences à sa commission permanente.

Les États généraux de la démocratie territoriale, organisée sous l'égide du président du Sénat afin de préparer le futur acte III de la décentralisation, dont le projet de loi devrait être discuté en conseil des ministres en janvier 2013, ont permis de relever certaines interrogations des élus guyanais relatives au mode de gouvernance de la future collectivité unique de Guyane. En effet, les débats de l'atelier n° 4, organisés le 4 octobre 2012, ont révélé des dissensions entre élus locaux guyanais sur une gouvernance bicéphale ou monocéphale de la future assemblée de Guyane.

2. Le schéma institutionnel original de la Martinique

Le modèle institutionnel retenu pour la Martinique s'inspire très nettement de celui conçu en 1991 pour la collectivité territoriale de Corse. Le schéma qui s'appliquera à compter de 2014 distingue l'**exécutif** de la future collectivité unique, qui sera collégial, de la **présidence** de son assemblée délibérante. L'assemblée de Martinique, qui sera également composée de 51 conseillers, élira en son sein un **conseil exécutif** de neuf membres.

Les conseillers à l'assemblée de Martinique seront élus selon un mode de scrutin régional. La Martinique sera divisée en quatre sections correspondant aux quatre circonscriptions législatives. Une prime de onze sièges sera attribuée à la liste arrivant en tête sur l'ensemble de la Martinique, sur le modèle prévu pour la Guyane.

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

Le conseil exécutif sera composé d'un président et de huit conseillers exécutifs. Celui-ci sera élu par l'assemblée de Martinique en son sein, au scrutin majoritaire de liste. Le président du conseil sera le candidat figurant en tête de la liste élue. Il disposera de vastes compétences : il sera chargé de la préparation et de l'exécution des délibérations de l'Assemblée de Martinique ; il sera l'ordonnateur de la collectivité et le chef de l'administration ; il pourra déléguer une partie de ses attributions aux conseillers exécutifs. Comme un président de conseil régional, il rendra compte chaque année de son activité dans un rapport présenté devant l'Assemblée de Martinique. Par ailleurs, afin de renforcer le caractère collégial de l'exécutif, le président devra déléguer une partie de ses fonctions à chaque conseiller exécutif.

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

De même, la loi prévoit que, par l'adoption d'une **motion de défiance constructive**, l'Assemblée pourra renverser le conseil exécutif. La motion devra présenter les motifs et comporter la liste des élus appelés à former le conseil exécutif en cas d'adoption. La motion devra être déposée par un tiers des conseillers de l'Assemblée pour être recevable. Elle sera adoptée à une majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. En cas d'adoption de la motion de défiance, les membres du conseil exécutif perdront leur fonction mais ne retrouveront pas leur mandat au sein de l'Assemblée.

Enfin, comme en Guyane, les deux conseils consultatifs locaux seront quant à eux fusionnés en un unique conseil économique, social et environnemental.

3. Des dispositions communes aux deux schémas institutionnels

Malgré des choix institutionnels différents, les schémas qui s'appliqueront en Martinique et en Guyane comportent de nombreuses dispositions communes, prévues par la loi du 27 juillet 2011.

Tout d'abord, les deux assemblées disposeront de la compétence générale pour régler, par leurs délibérations, les affaires de la collectivité unique et assumeront les compétences spécifiques énumérées pour les régions d'outre-mer¹. Les deux collectivités uniques pourront, à l'instar de ces dernières, être consultées par le Gouvernement sur les projets de texte. Il en est de même en matière de coopération régionale : il est d'ailleurs prévu qu'une collectivité relevant de l'article 73 pourra ouvrir une représentation non diplomatique auprès de l'Union européenne et désigner les agents chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France.

A l'initiative du Sénat, la présidence de l'assemblée de Guyane comme celle de l'assemblée de Martinique et du conseil exécutif de Martinique seront incompatibles avec la présidence d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. **Il s'agit de la première prise en compte, par le législateur, parmi les incompatibilités électorales, des fonctions exercées dans une intercommunalité.**

Les deux conseils consultatifs dont bénéficient les régions d'outre-mer ou de l'Hexagone – le conseil économique, social et environnemental et le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement – ont été fusionnés afin de constituer un organe consultatif plus fort. Toutefois, afin de ne pas

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

diluer la dimension culturelle, fondamentale dans ces deux territoires, sous l'impulsion du Sénat, le législateur a créé deux sections au sein de ce nouveau conseil : une section « économique, sociale et environnementale » et une section « de la culture, de l'éducation et des sports », chacune d'elle élisant un président ayant rang de vice-président du conseil.

Enfin, le congrès des élus réunira, outre les conseillers à l'assemblée et les parlementaires et les conseillers exécutifs de Martinique, les maires des communes de la collectivité, qui disposeront d'une voix délibérative. L'objectif de cette formule est de conserver la formule du congrès qui a démontré son efficacité en matière de débat et d'initiative dans le domaine institutionnel. Il n'existera plus qu'en Guadeloupe, La Réunion ayant refusé le principe même de toute évolution institutionnelle.

4. L'avancée de la mise en place des deux collectivités uniques

La mise en place des deux futures collectivités uniques s'organise dans le cadre d'une **commission tripartite**, réunissant l'État, le département et la région. La composition et l'organisation de ces commissions sont prévues par décret¹. Elles sont associées à l'ensemble des mesures d'application de la loi du 27 juillet 2011, en particulier deux ordonnances, l'une fixant les règles budgétaires, financières et comptables applicables, la seconde déterminant les modalités de transfert des personnels, des biens et des finances.

Selon les informations fournies par le ministère des Outre-mer, les deux commissions tripartites de la Martinique et de la Guyane ont donné un avis favorable aux deux projets d'ordonnances, respectivement le 20 juillet 2012 et 19 septembre 2012.

Au cours du mois de septembre 2012, les projets d'ordonnances ont été soumis aux conseils régionaux et généraux de la Martinique et de la Guyane, pour consultation. Seront également saisis sur ces mêmes ordonnances, pour avis, dans les prochains mois, le Conseil d'État, le comité des finances locales (CFL), la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Un décret du 27 janvier 2012² rend applicable à l'élection des conseillers aux assemblées de Guyane et de Martinique les dispositions générales du code électoral aux listes électorales, aux conditions d'éligibilité et d'incompatibilité, à la propagande électorale, au financement des campagnes électorales et au contentieux électoral. Il prévoit également pour

¹ Décret n° 2011-1905 du 19 décembre 2011 relatif aux commissions tripartites prévues à l'article 15 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

² Décret n° 2012-105 du 27 janvier 2012 portant application du titre II de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

ces élections quelques dispositions particulières, très proches de celles applicables à l'élection des conseillers régionaux, en matière notamment de déclaration de candidature, de formalisme des bulletins de vote et de composition des commissions de propagande et des commissions de recensement des votes. Un nouveau décret relatif aux indemnités des conseillers des deux futures assemblées est actuellement en cours d'élaboration. L'instruction budgétaire et comptable unique devrait être finalisée pour la fin 2013.

B. LA GUADELOUPE : LA POURSUITE DES RÉFLEXIONS SUR LES FUTURES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

Le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe a bénéficié, à sa demande, d'un délai supplémentaire de dix-huit mois de réflexion, au moment où était envisagée la tenue des consultations statutaires et institutionnelles de Guyane et de Martinique. Le 24 juin 2009, le Congrès des élus de Guadeloupe a officiellement décidé l'élaboration d'un « projet guadeloupéen de société » comme préalable de toute évolution institutionnelle.

Dix-huit mois plus tard, le 28 décembre 2010, le congrès a estimé que le processus d'élaboration de ce projet n'était pas encore achevé et a décidé de poursuivre ses réflexions institutionnelles. Toutefois, plusieurs options ont déjà été écartées. Ainsi, à l'unanimité de ses membres, le congrès n'a pas retenu le passage de la Guadeloupe au statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. En revanche, à ce jour, il ne s'est toujours pas prononcé sur la possibilité, ou non, d'une évolution institutionnelle au sein de l'article 73.

Le congrès a également demandé une adaptation de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010¹, en raison de la mise en place du conseiller territorial qui aurait conduit, selon les élus guadeloupéens, à la création d'une « assemblée commune » entre le département et la région. La demande d'adaptation portait sur deux aspects :

- le nombre de conseillers territoriaux : les élus proposaient qu'il soit relevé de 43 à 65 ;

- le mode de scrutin : il était demandé que les futurs conseillers territoriaux soient élus au scrutin mixte avec une moitié au scrutin majoritaire uninominal et une autre moitié, au scrutin proportionnel de liste avec prime majoritaire de 25 % et quatre sections électorales correspondant aux quatre sections législatives.

Toutefois, le Président de la République a alors signifié aux élus du Congrès, le 14 février 2011, qu'il n'était pas envisageable de prévoir une adaptation de la réforme des collectivités territoriales. Il a toutefois été envisagé un léger relèvement du nombre de conseillers territoriaux, passant de 43 à 45.

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

Ce débat a perdu de son acuité, en raison de la suppression prochaine du conseiller territorial, déjà adoptée par le Sénat le 16 novembre 2011¹ et dont la discussion parlementaire est prévue prochainement à l'Assemblée nationale.

Les 8 et 9 décembre 2011, le Congrès guadeloupéen a adopté le principe de la collectivité unique pour la Guadeloupe. Le président du conseil régional d'alors, M. Victorin Lurel, avait émis le vœu d'une assemblée délibérante unique tout en conservant les deux collectivités régionale et départementale. Quel que soit le schéma qui sera finalement retenu, une consultation des électeurs devra être organisée pour enclencher le changement institutionnel de la Guadeloupe.

C. LA RÉUNION : LA VOLONTÉ D'UN STATU QUO INSTITUTIONNEL

L'évolution statutaire et institutionnelle que vont connaître, à partir de 2014, les départements de Martinique et de Guyane ne semble pas concerner La Réunion.

Comme a pu le constater votre rapporteur lors de la mission de votre commission à La Réunion, à laquelle il a participé avec nos collègues Jean-Pierre Sueur et Christian Cointat², la problématique institutionnelle n'est pas au cœur des préoccupations des élus locaux. Ces derniers sont, dans une grande majorité, hostiles à une évolution différenciée de leur statut et du droit applicable par rapport à celui de l'Hexagone. L'égalité institutionnelle est perçue, par les Réunionnais, comme « *une garantie de l'exercice plein et entier [...] des droits et libertés reconnus par la République* », comme le constatait déjà en 2009 la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer³.

C'est pourquoi, à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, La Réunion a marqué sa volonté de demeurer un département français de droit commun : ainsi, contrairement aux départements d'outre-mer des Antilles, elle ne bénéficie pas de la possibilité d'adaptation et d'évolution institutionnelles permise par l'article 73 de la Constitution, qui a permis à la Martinique et à la Guyane d'évoluer vers une collectivité unique à partir du 1^{er} janvier 2014. Le cadre d'une région monodépartementale fait l'objet aujourd'hui d'un large consensus aussi bien chez les élus qu'au sein de la population.

¹ Rapport n° 87 (2011-2012) de M. Gaëtan GORCE, fait au nom de la commission des lois, Texte n° 15 (2011-2012) adopté par le Sénat le 16 novembre 2011, consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/dossier-legislatif/pp110-800.html>.

² Rapport n° 676 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, « Services publics, vie chère, emploi des jeunes : La Réunion à la croisée des chemins », consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/notice-rapport/2011/r11-676-notice.html>.

³ Rapport d'information n° 519 (2008-2009), « LES DOM, défi de la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », de M. Éric Doligé, au nom de la mission commune d'information outre-mer, consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/notice-rapport/2008/r08-519-1-notice.html>.

Bien que cette volonté de *statu quo* perdure aujourd'hui, certains élus expriment toutefois quelques réserves, et estiment que la cohabitation entre conseil général et conseil régional pourrait être, à l'avenir, repensée.

Les débats actuels de La Réunion concernent plus des problématiques économiques et sociales. A l'instar des autres départements d'outre-mer, La Réunion souffre d'un taux de chômage particulièrement élevé (25 %), qui touche plus spécifiquement les jeunes de moins de 25 ans. Par ailleurs, la forte croissance démographique de La Réunion conduit à s'interroger sur les infrastructures qui seront nécessaires lorsque la population dépassera le million d'habitants, ce que les projections de l'INSEE prévoient pour 2030. Il convient de rappeler que La Réunion a engagé, depuis plusieurs années, une politique en faveur de la préservation de l'environnement – dont la richesse participe pour une grande part à celle de la France – et a été récompensée par le classement comme site naturel au patrimoine mondial de l'UNESCO des « *pitons, cirques et remparts de l'Île de la Réunion* ». Les destructions qu'a connues le parc naturel régional du Maïdo en 2011 ont souligné l'urgence de doter ce département des moyens en sécurité civile adaptés à la situation topographique et météorologique de La Réunion.

La Réunion est confrontée à de nombreux phénomènes climatiques dévastateurs, tels que de fortes pluies, des inondations, des cyclones, des feux de forêt, des éruptions volcaniques ou des tsunamis qui sont à l'origine de forts enjeux de sécurité civile. L'île connaît également des risques sanitaires élevés, avec notamment les risques de pandémies du *chikungunya* ou de la dengue, le climat réunionnais étant favorable au développement de ces deux maladies. Votre rapporteur renvoie, sur ces sujets, aux conclusions de la mission de votre commission à laquelle il a participé et qui décrivent les difficultés rencontrées par le service d'incendie et de secours de La Réunion face à ces problématiques.

D. LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE : UNE ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LONG TERME

Le 31 mars 2011, Mayotte est devenue le 101^{ème} département français et le cinquième département d'outre-mer. La mission à laquelle a participé votre rapporteur avec Jean-Pierre Sueur et Christian Cointat¹, au nom de votre commission, a permis d'établir un premier bilan de cette évolution institutionnelle, tant attendue par nos compatriotes mahorais.

¹ Rapport d'information n° 675 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis », consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/notice-rapport/2011/r11-675-notice.html>.

1. La loi du 7 décembre 2010 : la consécration d'une demande institutionnelle ancienne

Le scrutin d'autodétermination du 22 décembre 1974 sur l'indépendance des îles de l'archipel est l'occasion pour Mayotte de marquer son souhait de demeurer française (avec une majorité de 63,82 %), tandis que les trois autres îles de l'Archipel des Comores auquel elle appartient votent, à une quasi-unanimité (94,56 %), en faveur de l'indépendance. A l'initiative du Sénat, la consultation concernait « des populations » et non « la population », afin de permettre un décompte des suffrages île par île. Ce choix a permis à Mayotte de connaître une évolution institutionnelle différente de celles des trois autres îles de l'archipel. Les Mahorais sont en effet foncièrement opposés à l'indépendance qui est, à leurs yeux, synonyme d'instabilité politique, d'insécurité et de privations de libertés.

Depuis cette date, les relations franco-comoriennes sont tendues, chacun des deux pays revendiquant sa souveraineté sur Mayotte : la France s'appuie sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tandis que les Comores mettent en avant le principe de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation.

Deux nouvelles consultations sont ensuite organisées afin de déterminer l'évolution institutionnelle de Mayotte : celle du 8 février 1976 confirme les résultats du référendum du 22 décembre 1974 sur la volonté des Mahorais de demeurer Français tandis que, lors de celle du 11 avril 1976, les Mahorais expriment leur souhait de voir Mayotte dotée du statut de département d'outre-mer. Pourtant, la loi du 24 décembre 1976¹ dote Mayotte d'un statut provisoire de **collectivité territoriale de la République** : l'île n'est ni un département d'outre-mer, ni un territoire d'outre-mer (TOM), mais participe des deux systèmes.

Les caractéristiques du statut provisoire de Mayotte de 1976

Le statut provisoire de Mayotte de 1976, qui durera jusqu'en 2001, emprunte des caractéristiques aux départements d'outre-mer et à l'ancienne catégorie des territoires d'outre-mer.

1. Les caractéristiques de Mayotte empruntées aux départements d'outre-mer

L'île de Mayotte est divisée en dix-neuf cantons et dix-sept communes, dispose d'un conseil général élu au suffrage universel direct pour six ans, le mandat de conseiller général de Mayotte étant par ailleurs assimilé à celui de conseiller général de département.

Mayotte est toutefois laissée à l'écart des lois de décentralisation de 1982-1983 et demeure régie par l'organisation administrative applicable aux départements et aux communes de métropole avant l'adoption de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions² : ainsi, le préfet exerce, en plus de sa fonction de représentant du Gouvernement, celle d'exécutif du conseil général de la collectivité territoriale. A ce titre, il prépare et exécute les décisions votées par les conseillers généraux, notamment comme ordonnateur des dépenses de la collectivité. Les actes du conseil général et des communes sont par ailleurs soumis à une tutelle *a priori*.

¹ Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

² Ordonnances n° 77-449 et 77-450 du 29 avril 1977 portant extension et adaptation de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et du code des communes à Mayotte.

S'agissant des dix-sept communes, créées en 1977 par regroupement des soixante-dix villages de l'île, elles sont administrées par un conseil municipal présidé par le maire. En raison de l'absence d'impôts locaux perçus par les communes, leurs ressources proviennent exclusivement des dotations de l'État et de subventions de la collectivité territoriale.

2. Les caractéristiques de Mayotte empruntées aux territoires d'outre-mer

La collectivité territoriale de Mayotte conserve le régime de **spécialité législative** propre aux territoires d'outre-mer : ainsi, les lois françaises ne s'appliquent à Mayotte que sur mention expresse du législateur¹.

De plus, Mayotte appartient aux Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne. En conséquence, elle ne fait pas partie intégrante de l'Union européenne et n'est pas éligible aux fonds structurels européens, contrairement aux départements d'outre-mer. Cette situation lui permet toutefois de conserver un statut fiscal et douanier particulier.

Source : Rapport n° 675 (2011-2012).

Il faudra attendre près d'un quart de siècle pour que la situation institutionnelle de Mayotte évolue de nouveau : après la signature d'un accord sur l'avenir de Mayotte, le 27 janvier 2000, entre le Gouvernement et les autorités politiques locales, qui fait l'objet d'une consultation de la population qui l'approuve le 2 juillet 2000, la loi du 11 juillet 2001² dote Mayotte du statut hybride de « **collectivité départementale** », tout en admettant implicitement l'impossibilité d'une départementalisation à court terme du fait des spécificités locales. Cette loi permet également d'appliquer à Mayotte les grands principes régissant l'organisation administrative des départements issus de la loi de décentralisation du 2 mars 1982³.

L'appartenance de Mayotte à la France reçoit ensuite une consécration constitutionnelle avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁴ qui la qualifie de collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution.

Le 18 avril 2008, sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, le conseil général de Mayotte adopte une résolution relative à l'accession de Mayotte au régime de l'article 73 de la Constitution. Le gouvernement propose alors, le 8 janvier 2009, un Pacte pour la départementalisation de Mayotte, qui définit les étapes de la création du futur « Département de Mayotte ». Les Mahorais se sont massivement prononcés en faveur de cette transformation institutionnelle, le 29 mars 2009.

¹ Article 10 de la loi précitée du 24 décembre 1976.

² Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Ainsi, la loi organique du 3 août 2009¹ pose le principe de la **départementalisation de Mayotte**. Sur cette base, une loi simple² et une loi organique³ sont promulguées le 7 décembre 2010 afin de définir les conditions de fonctionnement des nouvelles institutions du Département de Mayotte, **première collectivité unique d’outre-mer exerçant les attributions d’un département et d’une région**. Le 31 mars 2011, la collectivité départementale de Mayotte est officiellement devenue le **Département de Mayotte**.

2. Un changement institutionnel de longue haleine

La départementalisation est un processus long. L’extension et l’adaptation du droit commun n’ont pas pris fin avec la naissance officielle du Département de Mayotte. Comme l’ont souligné MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur, « l’évolution institutionnelle continue, avec notamment la préparation de Mayotte à l’application, à partir de 2014, de la fiscalité de droit commun, au changement de statut au niveau européen et le rapprochement des dispositions applicables à Mayotte avec le droit commun.

Par ailleurs, votre rapporteur rappelle que la préparation à l’évolution institutionnelle de Mayotte s’est accompagnée, depuis dix ans, de bouleversements sociaux majeurs.

Tout d’abord, le **statut personnel**, droit civil coutumier inspiré du droit musulman, qui s’applique automatiquement aux Mahorais musulmans tant qu’ils n’y ont pas renoncé au profit du statut de droit commun, a été fortement remis en question. Certains droits conférés par ce statut étant incompatibles avec plusieurs principes constitutionnels et la Convention européenne des droits de l’Homme et des libertés fondamentales, la loi de programme pour l’outremer du 21 juillet 2003⁴ puis l’ordonnance du 3 juin 2010⁵ ont conduit à une profonde mutation de ce statut sans toutefois remettre en cause son existence.

Ensuite, il a été **mis fin aux missions traditionnelles des cadis** qui ont joué, pendant plusieurs siècles, un rôle majeur dans la société comorienne, en tant que juge, médiateur, responsable de l’état civil et institution régulatrice de la vie sociale et familiale. La suppression de leurs missions pose la question de leur rôle aujourd’hui. Par ailleurs, la fin de la justice cadiale s’est accompagnée de la mise en place de l’organisation judiciaire de droit commun : or, la faiblesse des moyens humains et budgétaires permet difficilement de faire face à l’accroissement de la charge de travail pesant sur les nouvelles juridictions, également en charge des contentieux de droit civil coutumier.

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

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

³ Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

⁴ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l’outre-mer.

⁵ Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.

Enfin, la fiabilité des listes électorales et l'identification des personnes éligibles aux prestations sociales a nécessité la **constitution d'un état civil**, avec la mise en place d'une commission de révision de l'état-civil (CREC), dont l'activité a duré dix ans (2001–2011). Elle a rendu 85 000 décisions ce qui a permis l'édition de 240 000 actes d'état-civil.

Sur le plan fiscal, la départementalisation de Mayotte se poursuit aujourd'hui avec la **mise en place de la fiscalité de droit commun**, prévue le 1^{er} janvier 2014, ce qui implique la réforme du cadastre qui connaît aujourd'hui de sérieuses difficultés.

La poursuite du processus de départementalisation nécessite d'adapter tout le droit commun antérieur au 31 mars 2011 à Mayotte, qui doit désormais faire l'objet d'une application explicite, ce qui se traduit par une « *départementalisation progressive et adaptée* » pour le champ de droit commun. La loi du 7 décembre 2010 a distingué les domaines pour lesquels l'application du droit commun était écartée, de ceux où le droit commun était appliqué et adapté soit immédiatement, soit par le biais d'ordonnances. Ces ordonnances interviennent dans des domaines aussi variés que la législation du travail, du logement, de l'action sociale. L'ensemble des ordonnances a été pris dans le délai imparti par la loi (dix-huit mois). Le travail d'application et d'adaptation des dispositions de l'Hexagone applicables à Mayotte se poursuit, avec notamment l'article 9 du projet de loi de régulation économique en outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, qui prévoit une habilitation par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, pour adapter et étendre les dispositions du code de la santé publique, les législations applicables à l'énergie, au climat, à la qualité de l'air, ainsi qu'à la sécurité et aux émissions des véhicules, la législation des transports et celle relative à la protection de l'environnement.

Votre rapporteur se félicite de cette extension qui permet à Mayotte de bénéficier du régime de droit commun et qui est une reconnaissance de la République envers ce territoire.

3. L'accès de Mayotte au statut européen de région ultrapériphérique

Parallèlement à la départementalisation, Mayotte a souhaité accéder au statut européen de région ultrapériphérique (RUP). Votre rapporteur rappelle que ce processus est indépendant, d'un point de vue juridique, du processus de départementalisation. Toutefois, le rapprochement de Mayotte du droit commun facilite ce processus, concernant l'application à Mayotte du droit communautaire.

On rappellera que l'article 299-2 du traité instituant les Communautés européennes reconnaît la spécificité des départements d'outre-mer français. Les régions ultrapériphériques, appartenant à l'Union européenne, se caractérisent par « leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits » (article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE).

Le conseil européen du 11 juillet 2012 s'est prononcé en faveur de la « rupéisation » de Mayotte, ce dont se félicite votre rapporteur. En bénéficiant de ce statut, Mayotte pourra prétendre à des mesures spécifiques de la part de l'Union européenne. Elle sera, à compter du 1^{er} janvier 2014, éligible aux fonds structurels européens, notamment le fonds social européen (FSE) et le fonds européen de développement régional (FEDER). On estime à 500 millions d'euros le montant des subventions européennes que pourrait percevoir Mayotte entre 2014 et 2020, ce qui lui permettra de rattraper son retard économique et de programmer un certain nombre d'investissements pour répondre aux besoins de sa population.

4. Un accompagnement indispensable qui fait aujourd'hui défaut

Le processus de départementalisation, qui apparaît comme une évolution institutionnelle de long terme, nécessitant l'application et l'adaptation des législations applicables dans les autres territoires de la République, doit faire l'objet d'un accompagnement spécifique, aussi bien en moyens humains, de la part des services de l'État, que juridique et financier. Or, la mission de votre commission, à laquelle a participé votre rapporteur, a regretté la faiblesse de celui-ci. Dans un contexte d'évolution institutionnelle aussi bien au niveau national qu'au niveau européen, votre rapporteur estime que le Gouvernement doit apporter l'expertise dont ce territoire a besoin, afin de rendre pleinement effectif l'accès de Mayotte au statut de département et de région ultrapériphérique.

III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER : L'URGENCE D'APPLIQUER DES SOLUTIONS ADAPTÉES

Les communes des départements d'outre-mer présentent une situation budgétaire structurellement dégradée depuis plusieurs années. Cette situation a été dénoncée à de multiples reprises. Déjà, en 1994, la Cour des comptes avait noté l'importance des déficits budgétaires des communes des départements d'outre-mer. En 2011, la Cour des comptes¹ a de nouveau fait état de la préoccupation des chambres régionales des comptes des départements d'outre-mer dans leurs missions de contrôle budgétaire, un grand nombre de communes faisant l'objet de procédures de redressement. Les deux dernières missions de votre commission effectuées dans les départements des Antilles et de la Guyane, en 2011, et à Mayotte et La Réunion, en 2012, ont confirmé cette analyse.

¹ « La situation des communes des départements d'outre-mer », *Cour des comptes, rapport public thématique, juillet 2011, consultable à l'adresse suivante :*
<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Situation-financiere-des-communes-des-departements-outre-mer>

A. DES DIFFICULTÉS BUDGETAIRES DÉNONCÉES PAR LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Les communes des départements d'outre-mer présentent, depuis plusieurs années, une situation budgétaire structurellement dégradée. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation, renforcés, depuis 2008, par la crise sociale et économique qui a touché ces territoires, et qui a pu interrompre les trajectoires engagées de redressement financier.

1. Une situation liée à des facteurs multiples

a) L'absence de sincérité des comptes

Dans son dernier rapport public thématique consacré à la situation des communes des départements d'outre-mer, la Cour des comptes a relevé l'**absence de sincérité des comptes**. Elle constate que les communes d'outre-mer **ignorent volontairement certaines obligations comptables** ce qui ne permet pas de donner une image fidèle de leurs flux financiers réels et de leur patrimoine. A titre d'exemple, la Cour relève l'absence fréquente du rattachement à un exercice des charges ou des produits ou encore l'absence d'enregistrement des dettes de certains fournisseurs, en « *laissant certaines factures « dans les tiroirs »* ».

Ainsi, comme l'a relevé notre collègue Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis pour votre commission du projet de loi de régulation économique en outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer¹, « *les différents documents budgétaires sont établis à partir de données dont la sincérité et la fiabilité sont discutables.* »

Toutefois, la Cour des comptes s'est félicitée de l'effort fait par les communes des départements d'outre-mer pour suivre les préconisations des chambres régionales des comptes et améliorer la sincérité de leurs comptes. Aujourd'hui, on assiste à la mise en place de plans de restructuration visant à assurer la révélation préalable de toutes les dettes fournisseurs, fiscales et sociales auparavant dissimulées.

b) Des recettes fiscales volatiles et mal connues

Les ressources des collectivités territoriales ultramarines reposent en grande partie sur des recettes douanières, recettes fortement dépendantes de l'activité économique et, de ce fait, fortement volatiles.

Les exemples des départements de Mayotte et de La Réunion sont particulièrement éclairants à ce sujet. Comme l'a rappelé la mission de votre commission à laquelle a participé votre rapporteur, la croissance économique dont a bénéficié La Réunion entre 2001 et 2009 reposait en grande partie sur le

¹ Avis n° 781 (2011-2012) de M. Thani Mohamed Soilihi, fait au nom de la commission des lois, consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/dossier-legislatif/pil11-751.html>.

dynamisme de la consommation. Le ralentissement économique, consécutif à la crise économique qui a débuté en 2008, n'est pas sans conséquence sur les ressources des collectivités territoriales réunionnaises. Par ailleurs, votre rapporteur rappelle que la part de la fiscalité directe locale représente, à La Réunion, 25,6 % du total des produits fiscaux des communes, contre 40 % pour les communes de l'Hexagone. Le constat est identique pour Mayotte : la collectivité départementale de Mayotte a bénéficié de 119,3 millions d'euros de taxes douanières en 2008 et de 103,6 millions d'euros en 2009, après le déclenchement de la crise économique, soit une baisse de 15,7 millions d'euros (- 13,2 %). La reprise des recettes douanières depuis 2010 n'a pas permis de compenser cette forte diminution.

À l'importance des recettes douanières s'ajoutent **l'identification et la mise à jour insuffisantes des bases fiscales et les difficultés de recouvrement des impôts locaux**, qui représentent un manque à gagner non négligeable pour les collectivités territoriales des départements d'outre-mer. Ainsi, notre ancien collègue Bernard Frimat et notre collègue Christian Cointat¹ avaient-ils relevé la responsabilité de l'État, dénoncée par les élus locaux, pour les défaillances du recouvrement des impôts en Martinique et en Guadeloupe.

En effet, la problématique de l'identification des bases fiscales, qui touche plus spécifiquement les collectivités de la Guyane et de Mayotte, revêt une importance particulière : de la connaissance des bases cadastrales dépend le niveau de recettes fiscales des collectivités territoriales. Les élus locaux pointent le **manque de volontarisme des services de l'État** sur cette question. Ces derniers, comme l'a relevé la mission de votre commission de mars 2012 à Mayotte, estiment que les difficultés d'évaluation de la valeur des parcelles de terrain et l'identification des propriétaires des parcelles ne sont pas toujours faciles à surmonter dans certains territoires, ce qui est préjudiciable aux finances des collectivités. En outre, sur la question de la mise à jour des bases cadastrales, comme l'a relevé la mission de votre commission à La Réunion, « *il est aujourd'hui difficile de quantifier ce phénomène et de disposer d'éléments précis sur cette question, malgré la mise en place de quelques indicateurs* ». Selon une estimation réalisée il y a plusieurs années par la direction départementale des services fiscaux, le manque à gagner en résultant pour les communes guyanaises s'élèverait à 40 millions d'euros.

Enfin, les produits des impôts locaux demeurent souvent insuffisants en raison de la faible faculté contributive de la majorité des contribuables des départements d'outre-mer.

¹ *Rapport d'information n° 410 (2010-2011) : « Guyane, Martinique, Guadeloupe : L'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle », consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/notice-rapport/2010/r10-410-notice.html>*

c) La forte croissance des charges de fonctionnement

Le troisième facteur responsable des difficultés budgétaires récurrentes des communes des départements d'outre-mer est la **forte croissance des charges de fonctionnement, plus spécifiquement des dépenses de personnel**. La hausse importante de ces dernières conduit à une rigidité des charges de structure, au détriment de politiques d'investissement pourtant nécessaires.

Cette situation trouve son origine dans les problèmes économiques et sociaux rencontrés dans ces territoires. Le taux élevé de chômage des départements d'outre-mer, qui s'élève, en moyenne, à 25 % de la population, touchant plus spécifiquement les jeunes de moins de 25 ans et les femmes, qui figure parmi les plus élevés des régions de l'Union européenne, a incité les collectivités territoriales ultramarines, et notamment les communes, à développer une politique d'amortissement social, reposant sur le recrutement massif de fonctionnaires titulaires et de contractuels. Cette politique s'avère aujourd'hui dispendieuse, dans un contexte de croissance limitée des ressources budgétaires et fiscales des ressources des collectivités territoriales. C'est pourquoi la Cour des comptes estime que cette politique de création d'emplois, souvent précaires, « *les a conduites à des effectifs pléthoriques et à des coûts salariaux par habitant élevés* ».

Notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat ont rappelé que l'association des maires de Guadeloupe considérait que la lourdeur des dépenses de personnel à laquelle sont aujourd'hui confrontées les communes de l'île était due aux sursurémunérations versées aux fonctionnaires (représentant une majoration de 40 % des traitements des fonctionnaires territoriaux).

2. La difficulté des communes à exercer pleinement leurs compétences

Les difficultés budgétaires rencontrées par les communes des départements d'outre-mer soulèvent la question de la soutenabilité de leurs politiques publiques locales et des marges de manœuvre dont elles disposent pour assumer la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissement nécessaires au développement économique, social et culturel de leurs territoires et des populations.

Comme l'ont relevé la Cour des comptes et votre commission, les communes, et plus généralement les collectivités territoriales ultramarines, doivent assumer des compétences spécifiques en raison, d'une part, des problématiques spécifiques de leur territoire (taux de chômage élevé, immigration illégale importante, croissance démographique dynamique) et, d'autre part, des contraintes liées à leur environnement géographique particulier (météorologie, exposition aux phénomènes sismiques). Pour mémoire, votre rapporteur rappelle que la majorité des départements d'outre-

mer connaît une croissance démographique élevée, particulièrement en Guyane, à La Réunion et à Mayotte. A titre d'exemple, à La Réunion, la population actuelle s'élève à 839 480 habitants. D'après les projections de l'INSEE, la population réunionnaise pourrait dépasser le million d'habitants en 2030. Cette croissance rapide de la population va nécessiter la mise en place de services publics et d'infrastructures adaptés, notamment dans le domaine scolaire en raison de la jeunesse de la population. Le taux de chômage élevé nécessite la mise en œuvre de politiques adaptées de cohésion sociale et de réduction des inégalités, ce qui constitue un enjeu majeur pour les collectivités ultramarines qui ne disposent pas des moyens budgétaires suffisants pour y faire face.

Enfin, on constate un retard des communes ultramarines en matière d'investissement dans certains secteurs, en comparaison des collectivités métropolitaines (santé publique, environnement, logements, eau potable et assainissement, gestion des déchets). Elles sont enfin confrontées à des difficultés en matière de mise aux normes de leurs installations qu'elles ne sont pas en mesure d'effectuer, afin de respecter les normes communautaires ou les exigences du « Grenelle de l'environnement » ou encore de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

3. L'impuissance des chambres régionales des comptes

Nos collègues Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan et votre rapporteur ont relaté les inquiétudes de la chambre régionale des comptes de La Réunion – sous le contrôle de laquelle se trouvent le conseil général de Mayotte, 11 communes sur 17 et 3 syndicats intercommunaux mahorais – qui s'est plaint de l'inertie des collectivités en réponse à ses préconisations. En effet, très souvent, les chambres régionales des comptes ne sont plus en capacité de proposer un plan de redressement crédible, en raison de la mauvaise volonté des collectivités territoriales. Votre rapporteur déplore cette situation, d'autant que les préconisations proposées par les chambres régionales des comptes tentent de concilier le nécessaire redressement budgétaire des communes avec les spécificités de leurs problématiques.

B. LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS ADAPTÉES

Outre l'amélioration de l'identification des bases fiscales et du recouvrement des recettes fiscales, le contexte économique et social particulier des communes des départements d'outre-mer, soulève des enjeux nécessitant la mise en place de solutions adaptées pour les aider à mettre en œuvre les compétences qui sont les leur et répondre aux besoins de leur population et de leur territoire.

1. Un bilan relatif des dispositifs déjà existants

Depuis 2004, deux dispositifs contractuels ont été mis en place entre les communes et le représentant de l'État afin de répondre aux difficultés structurelles des communes des départements d'outre-mer : le programme « COCARDE » et les contrats d'accompagnement, spécifiques aux communes de Guyane.

Le programme « **COCARDE** » (contrats d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement) est un protocole d'une durée de trois ans, qui, à l'initiative de l'État avec le soutien de l'Agence française de développement (AFD), propose aux communes de Guadeloupe et de Guyane des prêts bonifiés à long terme. L'objectif est de rétablir l'équilibre budgétaire et de rembourser les créances anciennes, en contrepartie d'engagements, d'une part, des communes en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement et, d'autre part, de l'État en matière de recouvrement de l'impôt local¹.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère des Outre-mer, les communes de Guadeloupe bénéficiaires du protocole « COCARDE » connaissent aujourd'hui des situations financières et budgétaires contrastées, même si on peut constater une certaine amélioration de leur situation globale.

Développés en Guyane à partir de 2008, les **contrats d'accompagnement** s'apparentent aux contrats « COCARDE », puisque leur objectif est de parvenir à une restructuration lourde de la situation des communes, financée par des emprunts. Toutefois, aucune subvention d'équilibre n'est prévue ; en revanche, l'État prend en charge les mesures d'appui destinées à aider les communes à mettre en œuvre les actions d'amélioration de leur gestion. Ce dispositif, d'une durée de cinq ans, mobilise également, d'une part, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour la formation des agents territoriaux et, d'autre part, la Caisse des Dépôts et Consignations, pour l'octroi de crédits d'aménagement urbain aux communes. L'objectif des contrats d'accompagnement est de financer la reconstitution du fond de roulement des communes.

Ces deux dispositifs sont suivis par le représentant de l'État, dans le cadre d'un comité de pilotage associant l'ensemble des partenaires intéressés. Les engagements des communes sont contenus dans un protocole signé par le représentant de l'État, la direction départementale des finances publiques et le maire.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les communes respectent, dans l'ensemble, leurs engagements, notamment concernant l'optimisation des ressources et la formation des agents de la fonction publique. En termes d'impact financier, les prêts accordés ont permis

¹ Ce contrat concerne neuf communes de Guadeloupe : Sainte-Rose, Saint-Louis de Marie-Galante, Terre de Bas, Vieux-Fort, Goyave, Petit-Bourg, Le Lamentin, Basse-Terre, Bouillante. En Guyane, la commune de Macouria a signé un contrat Cocarde.

d'apurer les dettes des communes qui étaient en quasi-cessation de paiement et d'assurer ainsi le paiement de leurs fournisseurs. Toutefois, la majorité des communes bénéficiaires demeurent encore dans des situations de trésorerie tendue liées à un fonds de roulement négatif.

2. La prise en compte de la situation spécifique des collectivités territoriales des départements d'outre-mer

Lors de son audition devant votre commission, Victorin Lurel, ministre des outre-mer, a évoqué les pistes de réforme dont pourrait faire l'objet l'octroi de mer. Le Gouvernement évalue divers scénarii, visant à étendre l'octroi de mer au secteur des services ou à abaisser le seuil à partir duquel il s'appliquerait. M. Lurel a également admis qu'un effort devait être entrepris en matière de péréquation dans les collectivités ultramarines.

L'article 8 du projet de loi de régulation économique en outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer a exclu les collectivités territoriales ultramarines de l'application des règles relatives à la participation des collectivités territoriales au financement des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 76 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, fixe à 20 % la part minimale de financement apportée par une collectivité territoriale maître d'ouvrage. En d'autres termes, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, doit assurer une participation minimale au financement de ce projet, correspondant à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques audit projet. Cette obligation d'une participation financière minimale s'applique aux seules dépenses d'investissement.

L'article 88 de la loi du 16 décembre 2010 avait prévu d'adapter ces dispositions aux « *caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer* », par voie d'ordonnance selon la procédure prévue par l'article 38 de la Constitution. Aucune ordonnance n'a toutefois été publiée dans les délais prescrits par l'habilitation.

Par conséquent, depuis le 1^{er} janvier 2012, comme leurs homologues de l'Hexagone, les collectivités territoriales ultramarines sont soumises aux nouvelles règles de participation financière minimale à leurs projets d'investissement. Or, en raison de leurs difficultés budgétaires structurelles qui viennent d'être rappelées, l'application de ce principe est apparu comme un frein à l'investissement, d'autant plus préjudiciable que celles-ci présentent des besoins d'équipement généralement supérieurs à ceux des collectivités métropolitaines, en raison de leurs contraintes géographiques, climatiques et sismiques. C'est pourquoi l'article 8 du projet de loi exclut notamment les collectivités territoriales des cinq départements d'outre-mer de l'application de ces dispositions.

Votre rapporteur se félicite de l'inclusion de cette exception car elle permet en effet de prendre en compte la spécificité de la situation budgétaire des collectivités ultramarines et de ne pas les pénaliser dans la maîtrise d'ouvrage de leurs projets d'investissements, nécessaires pour ces territoires. Toutefois, il estime que **l'amélioration de l'identification des bases cadastrales et du recouvrement des impôts locaux demeure une priorité, pour aider les communes des départements d'outre-mer et, plus largement, les collectivités territoriales ultramarines, à bénéficier des ressources dont elles ont besoin pour assumer leurs compétences et répondre aux attentes de nos concitoyens d'outre-mer.**

IV. LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER : DES MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS À RENFORCER

A. UNE SITUATION CONTRASTÉE EN MATIÈRE D'INSÉCURITÉ

Comme l'avait relevé votre rapporteur dans son avis budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, les départements d'outre-mer présentent une situation contrastée au regard des faits de délinquance et de criminalité.

On rappellera qu'une nouvelle présentation des statistiques de la criminalité est en vigueur depuis le 1^{er} mai 2010, conformément à une circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 12 février 2010. Désormais, les indicateurs relatifs à la délinquance générale et à la délinquance de proximité sont remplacés par trois indicateurs permanents de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales sur les atteintes aux biens (AAB), les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP) ainsi que les escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF).

La **Guyane** représente aujourd'hui le deuxième département de France, après la Seine-Saint-Denis, pour le nombre d'AVIP (16,42 ‰). La Guyane enregistre une **criminalité de proximité très violente** au préjudice des particuliers, aussi bien sur la voie publique qu'à leur domicile. On constate également d'importantes disparités entre chaque bassin de délinquance à l'intérieur de la Guyane, liées à des facteurs communautaires, sociaux, géographiques et démographiques. Enfin, commence à apparaître un phénomène de bandes, notamment à Cayenne, à Matoury et à Kourou, dans lesquels sont actifs quelques dizaines de groupes fluctuants et non structurés.

La **Guadeloupe** est marquée par un **niveau de violence élevée**. Elle se classe en effet au cinquième rang des départements dans lesquels sont enregistrés le plus de phénomènes de violence en France, derrière la Seine-Saint-Denis, la Guyane, Paris et les Bouches-du-Rhône. La Guadeloupe a été confrontée à un pic de délinquance du second semestre 2009 à la fin 2010. D'après les informations fournies à votre rapporteur, les AVIP affichent un

bilan défavorable pour le premier semestre 2012, avec une hausse de + 2,06 % par rapport à 2011, en raison de l'augmentation des vols à main armée. De même, les fortes baisses des cambriolages (- 10,73 %) et des vols simples au préjudice de particuliers (- 16,36 %) sont aujourd'hui quasiment compensées par les hausses des vols à main armée (+ 58,72 %) et des vols liés à l'automobile et aux deux roues (+ 13,93 %).

La **Martinique** est le sixième département le plus violent de France, selon les indications fournies par le Gouvernement, avec un nombre d'AVIP (13 ‰) près de deux fois supérieur à la moyenne nationale (7,43 ‰). Par ailleurs, les 15-24 ans, qui représentent plus de 44 % de la population délinquante, sont surreprésentés dans les vols violents, représentent les deux tiers des personnes incriminées dans la détention illégale d'armes et commettent 60 % des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants.

Le niveau des différents taux de criminalité demeure nettement inférieur à **La Réunion** que dans celui des départements d'outre-mer d'Amérique, et est proche de ceux de la moyenne nationale. Le taux de criminalité s'élève à 37,6 crimes et délits pour 1 000 habitants, ce qui place La Réunion au 65^{ème} rang des départements en termes de sécurité : malgré une croissance démographique élevé, les faits d'insécurité placent ce département relativement sûr. Selon les informations fournies par le Gouvernement, la hausse des AVIP est limitée à + 1,1 %, liée aux émeutes de février-mars 2012. Les AAB affichent une diminution de - 4,95 % sur le premier semestre 2012, en raison de la forte baisse des faits de vols à la roulotte (- 27,16 %).

En faisant abstraction de l'immigration clandestine à l'origine d'une « délinquance de survie » qui représente 72,6 % de la délinquance générale contre 10 % dans les autres départements d'outre-mer, les AVIP, les AAB et les EIEF ne constituent pas la majorité des faits de délinquance constatés à **Mayotte**. En d'autres termes, celle-ci n'est pas touchée par un phénomène important de délinquance : le taux de criminalité de l'île demeure largement inférieur à celui des collectivités territoriales d'outre-mer dans leur ensemble. Toutefois, comme l'avait relevé la mission de votre commission, il convient de rester attentif aux évolutions futures : les mouvements sociaux de l'automne 2011 ont influé négativement sur les résultats de la délinquance, tant en matière d'atteintes aux personnes que d'atteintes aux biens. Là encore, la hausse récente de la criminalité pourrait en partie provenir d'un « rattrapage » lié, entre autres, au renforcement des moyens de l'État et aux campagnes de sensibilisation incitant les Mahorais à déposer plainte plutôt que de rechercher le règlement de leurs conflits au sein de leur communauté. Par ailleurs, la mobilisation prolongée des forces de l'ordre sur des problématiques d'ordre public a, *de facto*, diminué les moyens humains affectés aux missions de surveillance et de prévention. Ainsi, les cambriolages ont connu une forte augmentation ainsi que les vols avec violence sans arme à feu. Les manifestations contre la vie chère ont également mis en lumière de nouveaux modes d'action des délinquants, qui ont profité des journées d'action pour piller des commerces.

B. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

1. Une surpopulation carcérale persistante

D'après les informations fournies par le Gouvernement, le ministère de la Justice dispose de 3 023 places dans les huit établissements pénitentiaires répartis dans les cinq départements d'outre-mer. Au 1^{er} août 2012, 3 719 personnes étaient détenues. Le programme immobilier du ministère de la justice a permis d'améliorer la situation pénitentiaire, en faisant passer le nombre de places opérationnelles de 2 674 au 1^{er} août 2008 à 3 023 au 1^{er} août 2012, soit une augmentation de 13,1 % en quatre ans. Dans le même temps, le taux d'occupation global a diminué, passant de 139 % à 123 %, en raison de la stagnation de la population détenue (+ 0,3 % entre 2008 et 2012).

Toutefois, comme le présente le tableau récapitulatif suivant, la surpopulation carcérale couvre en réalité de profondes disparités entre les cinq départements d'outre-mer. Par exemple, le centre pénitentiaire de Majicavo se distingue des autres établissements pénitentiaires par un taux de surpopulation élevé, égal à 229 %. Le taux de surpopulation est également élevé, dans une moindre proportion, dans les établissements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, s'échelonnant entre 120 % pour le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane et 167 % pour le centre pénitentiaire Ducos en Martinique. En revanche, les trois centres pénitentiaires de La Réunion ont un taux d'occupation inférieur à 100 % et ne sont donc pas en surpopulation.

Bilan de la situation des établissements pénitentiaires dans les DOM

DOM	Établissement	Places opérationnelles	Effectifs réels	Taux d'occupation
Guadeloupe	CP Baie-Mahault	504	616	122%
	MA Basse-Terre	130	186	143%
Martinique	CP Ducos	569	949	167%
Guyane	CP Remire-Montjoly	536	645	120%
La Réunion	CP Saint-Denis	575	524	91%
	CP Le Port	516	475	92%
	MA Saint-Pierre	88	84	95%
Mayotte	MA Majicavo	105	240	229%

Source : Statistique mensuelle DAP/PMJ5

2. Une lente amélioration de la politique immobilière

Les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer font l'objet, selon leur état de vétusté et leur situation de surpopulation, de projets de réhabilitations ou de nouvelles constructions, voire d'extensions.

Toutefois, compte-tenu des contraintes budgétaires pesant sur le budget triennal 2013-2015, plusieurs opérations immobilières prévues ont été abandonnées. Le Gouvernement a en effet décidé d'affecter en priorité les crédits d'investissement disponibles à la poursuite des opérations immobilières déjà engagées en mai 2012 et aux mises en conformité les plus urgentes. Ainsi, les opérations immobilières envisagées à Basse-Terre (reconstruction), à Baie-Mahault (extension), à Remire-Montjoly (deuxième extension) et à Saint-Pierre-de-La-Réunion ont été abandonnées.

En **Martinique**, le centre pénitentiaire Ducos, qui connaît le taux d'occupation le plus élevé de tous les établissements des départements d'outre-mer, après celui de Majicavo, fait l'objet d'une extension de 160 places supplémentaires, qui s'ajouteront aux 569 aujourd'hui existantes, dont la livraison est prévue pour 2014. Le projet s'élève à 36,5 millions d'euros. Les travaux ont commencé fin 2011.

Le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en **Guyane**, qui fait également face à une situation récurrente de surpopulation, a fait l'objet, en 2008, d'une première extension de 78 places, qui n'a cependant pas permis de diminuer le taux de surpopulation carcérale. C'est pourquoi une seconde extension de 75 places devait être livrée, selon le Gouvernement, en octobre 2012, pour un coût de 5,6 millions d'euros. En revanche, le projet de réaliser 145 places supplémentaires, dont l'appel d'offres était prévu en 2012, a été, pour le moment, abandonné.

S'agissant des établissements pénitentiaires de **La Réunion**, le remplacement de la maison d'arrêt de Saint-Pierre, dont la livraison était prévue en 2017 pour un coût estimé à 44 millions d'euros, ayant été abandonné, seul le centre de détention du Port fait aujourd'hui l'objet d'une rénovation des quatre ailes de détention. D'après les informations fournies à votre rapporteur, les travaux de la première aile sont en cours d'achèvement et les travaux des deuxième, troisième et quatrième ailes se dérouleront entre 2012 et 2013. La mission de votre commission, qui s'est rendue à La Réunion et à laquelle a participé votre rapporteur, a salué le modèle d'humanisation et de modernisation du centre pénitentiaire de Saint-Denis, doté d'une capacité de 573 places et dont le taux d'occupation est de 91 % en moyenne.

Enfin, la maison d'arrêt de Majicavo à **Mayotte** fait l'objet d'importants travaux d'extension, afin de porter la capacité d'accueil, aujourd'hui de 105 places, à 267 places. La livraison de ce projet, dont le coût est estimé à 60,4 millions d'euros, est prévue pour le second semestre 2014 et la mise en service au premier semestre 2015. Le rapport de Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et de votre rapporteur a dénoncé le phénomène de surpopulation chronique de cette maison d'arrêt, qui s'élève à 229 %. Cet établissement, dont la capacité théorique est de 105 places, a fait l'objet de deux agrandissements (le premier en 2004 avec vingt-cinq places supplémentaires et le second en 2010 avec quinze places supplémentaires), afin d'endiguer la surpopulation. Pourtant, la persistance de ce phénomène a

imposé la mise en œuvre d'un programme immobilier destiné à réhabiliter la prison et à réaliser une nouvelle extension portant le nombre théorique de places à 261.

Votre rapporteur regrette, comme il l'avait rappelé dans le cadre de son dernier avis budgétaire, que la livraison des projets d'extension, de reconstruction ou de réhabilitation des établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer interviennent trop tardivement, alors que les conditions de détention ont atteint un seuil inacceptable dans certains établissements. Par ailleurs, comme en témoigne le projet d'agrandissement de la maison d'arrêt de Majicavo, les extensions programmées suivent avec retard la hausse des peines d'emprisonnement ce qui pose le problème de l'exécution des peines de prison prononcées par les tribunaux. Face à cette difficulté, le transfèrement de certains détenus vers d'autres établissements pénitentiaires ultramarins ou hexagonaux est organisé, notamment du centre pénitentiaire de Ducos vers la métropole ou de la maison d'arrêt de Majicavo vers le centre pénitentiaire de Saint-Denis-de-La-Réunion.

C. LA PERSISTANCE DES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES

En préambule, votre rapporteur déplore de nouveau l'absence d'informations transmises par le Gouvernement sur l'activité et la situation des juridictions administratives dans les départements d'outre-mer qui ne lui permet pas d'aborder cette question dans le présent avis.

S'agissant des juridictions judiciaires, elles connaissent des difficultés liées à un afflux de dossiers que leurs moyens humains ne leur permettent pas de traiter efficacement. Alors que la durée moyenne des affaires terminées traitées en matière civile par une cour d'appel dans l'Hexagone est de 11,2 mois, elle s'élève, dans les départements d'outre-mer, à 13,1 mois, en 2010.

Les juridictions dans les départements d'outre-mer connaissent également des difficultés liées à la vacance des postes de magistrats. Dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre en Guadeloupe, qui comprend, outre la cour, le tribunal de grande instance de Basse-Terre et celui de Pointe-à-Pitre ainsi que les tribunaux d'instance et conseils de prud'hommes qui en dépendent, l'effectif total de magistrats s'élève à 69 (52 au siège et 17 au parquet). Selon les informations fournies à votre rapporteur, le nombre de postes vacants est de 3 au siège.

La cour d'appel de **Cayenne** a été créée le 1^{er} janvier 2012 en remplacement de la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France, qui connaissait des appels des décisions rendues par les juridictions du premier degré du département de la Guyane. Cette nouvelle juridiction comprend six magistrats du siège, dont celui de vice-président placé, et quatre postes du parquet, dont celui de vice-procureur placé. Compte-tenu du redéploiement de

certaines postes de la cour d'appel de Fort-de-France, la création nette en termes d'effectifs de magistrats sera de trois postes, d'après les informations fournies à votre rapporteur. S'agissant des fonctionnaires des greffes, la cour d'appel de Cayenne comprend un greffier en chef, cinq greffiers, cinq adjoints administratifs et un adjoint technique. Certains de ces fonctionnaires sont issus de l'actuelle chambre détachée. Il est également prévu d'affecter quatre agents au service administratif régional. Votre rapporteur déplore de nouveau l'absence d'éléments relatifs à l'impact de la création de la cour d'appel de Cayenne sur l'activité de la cour d'appel de Fort-de-France, ni d'éléments statistiques sur l'activité de la nouvelle cour.

La situation des juridictions judiciaires de **La Réunion** a été abordée par la mission de votre commission à laquelle a participé votre rapporteur. L'accent a été mis sur les difficultés immobilières des différentes juridictions, liées à la vétusté des locaux et les problèmes récurrents d'électricité. Les magistrats s'étaient également plaints des contraintes liées à la formalisation des demandes budgétaires en juillet-août de chaque année, alors que de nombreux aléas peuvent subvenir entre les demandes de crédits et la notification des budgets. Enfin, ils avaient regretté l'insuffisance de la dotation budgétaire dont bénéficient les juridictions. En d'autres termes, ils se sont plaints de l'absence de visibilité à moyen terme des crédits dont ils disposent ce qui obère la définition d'une gestion saine des sites immobiliers des juridictions.

Enfin, la mission qui s'est rendue à **Mayotte** a elle-aussi constaté que la mise en place d'une nouvelle organisation judiciaire, liée à son évolution institutionnelle, s'est accompagnée d'une sous-dotation de l'enveloppe budgétaire dont ont besoin les nouvelles juridictions, ainsi que de l'absence de prise en compte de deux problématiques spécifiques à ce département : le nécessaire recours aux traducteurs-interprètes, en raison de l'ignorance du français par de nombreux justiciables, et la pénurie d'experts sur l'île, ces derniers refusant de se déplacer, par crainte du non-remboursement de leurs frais. Enfin, la mission a mis en exergue le nécessaire renforcement des moyens humains, afin de permettre à la jeune justice mahoraise de répondre aux attentes des justiciables de l'île.

Face à ce constat général, votre rapporteur déplore les difficultés rencontrées par les différentes juridictions judiciaires dans les départements d'outre-mer, notamment en matière d'effectifs et de moyens budgétaires, qui ne permettent pas à nos concitoyens ultramarins de bénéficier de la justice de qualité à laquelle ils ont droit. C'est pourquoi votre rapporteur estime que la situation des juridictions ultramarines doit faire l'objet d'un examen attentif et rapide du Gouvernement, afin de répondre aux inquiétudes des magistrats face à leur charge de travail croissante et aux souhaits des justiciables de disposer d'une justice efficace.

V. LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES FLUX MIGRATOIRES CLANDESTINS

Les départements d'outre-mer présentent, en raison de leur situation économique favorable dans un ensemble régional en difficultés, une attractivité plus importante que l'Hexagone. Toutefois, les départements ne sont pas tous soumis à la même pression migratoire : les spécificités géographiques de la Guyane et de Mayotte, liées à leur proximité avec des pays pauvres, y rendent la pression migratoire clandestine exceptionnellement élevée et la mise en place de politiques de contrôle plus difficile.

A. UNE EXPOSITION DIFFÉRENTE AUX FLUX MIGRATOIRES

1. Un phénomène important mais difficile à mesurer

Par définition, il est difficile d'établir une comptabilisation exacte du nombre de clandestins sur un territoire. Elle est aujourd'hui évaluée à partir d'estimations statistiques liées au nombre d'interpellations des étrangers sur le territoire national, le nombre d'enfants scolarisés, l'occupation des logements, etc. Les chiffres avancés apparaissent donc très approximatifs. Le tableau, réalisé par le secrétariat général du comité interministériel du contrôle de l'immigration, présente les estimations de la population étrangère en situation irrégulière dans les cinq départements d'outre-mer.

Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

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

Source : rapport du secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration (SGCICI) – version décembre 2010.

Pour la **Guyane**, les évaluations de la population immigrée clandestine sont comprises entre 30 000 et 60 000, voire 80 000 d'après certaines études, soit de l'ordre de 25 % de la population. Cette proportion est plus importante pour les communes de l'ouest, notamment Saint-Laurent-du-Maroni. On estime également entre 3 500 à 5 000 le nombre de clandestins travaillant en forêt sur les sites d'orpillage clandestins. On rappellera que la Guyane est le seul territoire de l'Union européenne à disposer d'une frontière terrestre – et fluviale pour l'essentiel – avec l'Amérique du Sud, ce qui fait de ce département un territoire attractif pour les populations du Brésil, du Suriname et du Guyana. Selon les informations fournies par le Gouvernement, le produit intérieur brut par habitant est trois à quatre fois plus élevé en Guyane qu'au Suriname ou dans l'État frontalier brésilien de l'Amapa. La construction en cours entre le Brésil et la Guyane du pont sur l'Oyapock, devrait amplifier les flux économiques et démographiques vers la Guyane, d'autant que l'État de l'Amapa a construit une route entre la capitale de l'État, Macapa, et Oiapoque, de façon à tirer bénéfice de ce nouveau pont international, le premier qui relie la Guyane française à un État frontalier.

Comme l'ont rappelé Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur, l'estimation du nombre d'immigrés clandestins à **Mayotte** est rendue difficile en raison de son insularité, qui ne facilite pas la surveillance des frontières. La population immigrée clandestine est estimée entre 50 000 et 60 000 personnes, soit environ un tiers de la population officielle mahoraise. Le récent recensement dont a fait l'objet Mayotte devrait confirmer, dans les prochains mois, cette évaluation. La pression migratoire subie par Mayotte est principalement originaire des autres îles de l'archipel des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, distante de seulement 70 kilomètres de Mayotte, mais aussi de Madagascar, *via* les Comores. Pour atteindre Mayotte, les immigrés comoriens ont recours à des *kwassas kwassas*, barques de fortune qui les transportent dans des conditions d'hygiène et de sécurité déplorable, à l'origine de fréquents naufrages à l'issue tragique¹. Le voyage dure environ vingt-cinq heures. L'évaluation du nombre de décès lors de ces traversées est, là encore, difficile : les chiffres varient, selon les estimations, entre 7 000 et 10 000 morts depuis 1995. Il existe une véritable filière d'immigration illégale, souvent organisée depuis l'île d'Anjouan.

La **Guadeloupe** est également touchée par une pression migratoire clandestine, mais dans une moindre proportion que la Guyane et Mayotte. Entre 10 000 et 20 000 personnes seraient en situation irrégulière, représentant 2,5 % de la population de ce département. Comme l'avaient relevé notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, la population étrangère en situation irrégulière est composée majoritairement d'Haïtiens, pour lesquels, en raison du séisme de janvier 2010, les mesures d'éloignement ont été suspendues par les autorités françaises, constituant ainsi « *un répit artificiel* » pour les autorités nationales. Dès lors, l'effort de lutte contre l'immigration clandestine se porte sur les autres nationalités, en particulier les Dominicains, originaires de l'île voisine de la Dominique, les Dominicains, issus de la République dominicaine, et diverses autres nationalités qui viennent par Saint-Martin.

La Martinique et La Réunion sont beaucoup moins concernées par le phénomène d'immigration illégale. La part des étrangers en situation irrégulière en **Martinique** représente environ 2 000 personnes. La pression migratoire que connaît ce département est principalement originaire de Sainte-Lucie et d'Haïti. **La Réunion** est, quant à elle, relativement à l'abri des grands flux migratoires. Aucun objectif de reconduite à la frontière n'est assigné à la préfecture. Toutefois, la libéralisation des transports aériens a contribué, selon les informations fournies à votre rapporteur, à ouvrir l'île sur son environnement régional immédiat (notamment les Comores, Madagascar et l'île Maurice).

¹ Ces embarcations mesurent dix mètres de long sur un mètre de large. Elles accueillent jusqu'à cinquante personnes, si bien qu'elles naviguent au niveau même de la mer.

Ainsi, on constate que la problématique de l'immigration illégale commence à se poser, mais dans une ampleur moindre que dans les autres départements. Alors que La Réunion est le département d'outre-mer le plus peuplé, la part des étrangers clandestins au sein de la population représente environ 1 500 personnes.

2. L'importance des facteurs géographiques et économiques

L'importance de la pression migratoire clandestine qui touche inégalement les cinq départements d'outre-mer s'explique principalement par un contexte historique, géographique et économique différent.

Les facteurs favorisant l'immigration illégale à **Mayotte** ont été développés dans les rapports de Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur lors de leur mission effectuée dans ce département en mars dernier. Malgré la scission issue des résultats du référendum d'autodétermination de 1974, les relations, notamment familiales, entre les Comores et Mayotte, ont persisté. Par ailleurs, Anjouan se situe à seulement 70 kilomètres de Mayotte, rendant possible une traversée par bateau. Le principal facteur demeure toutefois lié à l'attractivité de Mayotte dans son ensemble régional, en raison d'un niveau de vie par habitant plus élevé que celui de ses voisins. Si le PIB de Mayotte représente seulement un cinquième de celui de l'Hexagone, il est huit fois supérieur à celui des trois îles des Comores. La départementalisation de Mayotte a par ailleurs renforcé son attractivité dans la région, avec la mise en place progressive des différentes prestations sociales. Plus généralement, l'immigration clandestine à Mayotte repose sur trois piliers : la santé, avec la volonté de bénéficier d'un système de santé plus performant ; le travail, afin de bénéficier d'un salaire décent, quelles que soient les conditions de travail souvent difficiles ; et l'éducation, dans l'espoir de donner aux jeunes générations les chances d'une vie meilleure.

Pour la **Guyane**, le facteur économique joue également un rôle important dans l'attractivité de la Guyane, facilité par la « culture du fleuve », dont ont parlé notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, qui permet de comprendre, mais également de renforcer, l'importance de l'immigration clandestine. En effet, les fleuves du Maroni et de l'Oyapock ne sont pas perçus comme des frontières mais comme des voies de communication et d'échange. Par conséquent, la facilité de navigation sur les deux fleuves frontaliers rend illusoire la maîtrise complète des flux migratoires en Guyane entre les deux rives.

L'exposition de la **Guadeloupe** à cette problématique s'explique également par sa prospérité économique dans son espace régional et sa proximité géographique avec la républicaine Dominicaine, l'île Dominique et Haïti.

3. Une déstabilisation des sociétés ultramarines

L'immigration clandestine s'accompagne de difficultés économiques, sociales et humanitaires aussi bien pour les clandestins eux-mêmes que pour les populations locales. En effet, la problématique de l'immigration est souvent perçue et analysée du point de vue statistique et non du point de vue des situations des personnes qui y sont confrontées quotidiennement.

En préambule, on rappellera que la Guyane et Mayotte disposent d'une proportion de ressortissants étrangers dans leur population totale plus élevée qu'en métropole et dans les autres collectivités territoriales d'outre-mer : ainsi, elle atteint près de 30 % de la population totale dans ces deux départements.

A **Mayotte**, la mission à laquelle a participé votre rapporteur avec Jean-Pierre Sueur et Christian Cointat a pointé les conséquences liées au nombre élevé des mineurs étrangers isolés, en raison de la politique active de reconduites à la frontière, menée depuis dix ans, qui incite les parents à abandonner leurs enfants au moment de leur arrestation dans l'espoir de les rejoindre ultérieurement. Selon diverses études, ils sont estimés entre 4 000 et 8 000 enfants. La faiblesse des différents moyens de prise en charge de ces mineurs est perçue par les associations oeuvrant dans le domaine humanitaire comme une « *banalisation acceptée du traitement de l'immigration* ». Par ailleurs, la population immigrée clandestine vit dans des conditions précaires à l'origine d'une délinquance de survie. Les Mahorais eux-mêmes sont également soumis à des difficultés quotidiennes, dont une grande part est liée aux conséquences de l'immigration illégale.

En **Guyane**, la conséquence majeure et visible de l'immigration clandestine est le développement de l'orpaillage par les Garimpeiros¹, principalement à l'ouest, dans les régions frontalières avec le Brésil et le Suriname. La Guyane dispose en effet d'une richesse aurifère qui attire de nombreux orpailleurs clandestins, estimés entre 3 500 et 5 000, originaires le plus souvent du Brésil et du Suriname. Outre le pillage des ressources, l'exploitation illégale constitue une source importante de pollution pour la faune et les populations, essentiellement amérindiennes, qui en vivent, en raison de l'utilisation du mercure qui se disperse dans les cours d'eau et intègre ainsi la chaîne alimentaire. Comme l'avait relevé notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, « *Les orpailleurs perturbent le mode de vie et portent atteinte, y compris par la violence, aux populations qui vivent dans la forêt, notamment dans les communes de Maripasoula et Camopi* ». La montée récente des cours de l'or accentue ce phénomène et l'attractivité de la Guyane pour les clandestins. Pour y faire face, sont engagées, depuis 2008, les **opérations Harpie**, qui sont des opérations de police administrative et judiciaire destinées à lutter contre l'orpaillage clandestin. Leur objectif est de détruire les sites d'orpaillage

¹ *Chercheurs d'or originaires du Brésil.*

clandestin, avec leur matériel, ainsi qu'à interpellier les orpailleurs. Elles représentent un exemple réussi de collaboration, sous la coordination du préfet, de la gendarmerie nationale qui en assure le pilotage, des forces armées, pour lesquelles ce dispositif représente les seules opérations non militaires, et de la police aux frontières. Ce dispositif, prévu initialement pour deux ans, a été pérennisé le 18 février 2010. Il fédère, selon les informations fournies à votre rapporteur, 350 gendarmes et 800 militaires des forces armées en Guyane (FAG). De nouveaux moyens ont été affectés à cette mission, *via* notamment un deuxième hélicoptère pour la Gendarmerie. La création d'un état-major spécifique pour diriger la lutte contre l'orpillage illégal a permis d'améliorer la symbiose entre gendarmes et militaires de l'armée de terre. Un centre de coopération policière et douanière à Saint-Georges-de-l'Oyapock, en septembre 2010, facilite le travail en commun avec le Brésil. Selon le Gouvernement, le bilan des opérations Harpie est largement positif :

- elles ont permis de diminuer le nombre de chantiers depuis 2008 (110 en 2008, 80 en 2010) ;
- la déforestation a reculé (558 hectares défrichés en 2008, 87 en 2010) ;
- les interpellations sont en hausse (1 418 en 2010, 1 920 en 2011) ;
- le volume des destructions et des saisies de matériel est en forte augmentation.

Les deux tableaux suivants permettent de disposer d'un bilan quantitatif, actualisé au 30 juin 2012, du bilan de ces opérations.

Nombre d'opérations de lutte contre l'orpillage illégal

ANNÉE	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS	NOMBRE D'OPERATIONS
	GLOBAL (hors postes + à partir des postes)	hors postes	hors postes GENDARMERIE SEULE	hors postes AVEC CONCOURS FAG	AVEC VECTEUR AERIEN
2008	810	423	329	94	59
2009	2 332	433	259	174	59
2010	3 268	605	322	283	60
2011	4 483	776	488	288	64
2012 au 30/06	2 333	521	371	150	18

Source : Ministère des Outre-mer

Nota : les chiffres des colonnes 3, 4 et 5 ne comptabilisent pas les missions menées à partir des postes de contrôle.

Bilan des opérations « Harpie »

Matériels saisis ou détruits	2008	2009	2010	2011	2012 au 30/06
Or (kg)	19,37	9,16	5,35	11,7	3,3
Voitures	19	55	88	66	37
Carburant (litres)	375 043	273 273	322 217	295 072	117 898
Pirogues	184	267	289	279	147
Barges	15	20	17	9	12
Moteurs hors-bord	144	209	218	171	98
Quads	56	150	145	174	60
Tables de levée	319	430	389	417	223
Concasseurs	15	6	25	69	42
Moteurs	355	571	555	525	306
Mercure (kg)	323	121,5	109,6	136	51,3
Armes	271	180	205	164	86
Vivres (kg)	236 014	263 541	292 069	346 333	154 543

Source : Ministère des Outre-mer

Toutefois, force est de constater que les orpailleurs clandestins s'adaptent aux opérations harpies, en creusant des galeries souterraines, et sont également plus violents, comme en témoigne la mort de deux militaires en mission le 27 juin 2012. Votre rapporteur regrette également que le traité signé avec le Brésil en 2008 pour lutter contre l'orpaillage clandestin n'ait pas encore été ratifié par ce dernier. Selon les informations fournies par le délégué général à l'outre-mer, plusieurs nouvelles pistes sont envisagées par le Gouvernement pour renforcer la lutte contre l'orpaillage clandestin, telles que l'instauration d'un régime réglementaire pour contrôler le transport de certains produits par le fleuve destinés à l'orpaillage ou la création d'un nouveau centre de coopération policière à Saint-Laurent-du-Maroni avec le Suriname.

S'agissant enfin de la **Guadeloupe**, votre rapporteur rappelle les conclusions de notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, qui avaient indiqué que l'immigration clandestine était à l'origine de la hausse de la délinquance : si « *les Haïtiens sont peu impliqués dans les phénomènes de violence, les Dominicains commettent la grande majorité des crimes et délits commis par des étrangers, souvent des violences avec arme. Beaucoup de réseaux d'immigration clandestine passent par la Dominique, où transitent des étrangers venus d'ailleurs pour se rendre en Guadeloupe.* »

4. Des conditions de détention dégradantes

La Cour des comptes a critiqué la politique immobilière peu cohérente du Gouvernement envers les centres de rétention administrative (CRA) et les locaux de rétention administrative (LRA) et a dénoncé le dispositif global de rétention existant en Guyane et à Mayotte notamment. Ce constat a été confirmé aussi bien par notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, lors de leur mission en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique et par Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur, lors de leur déplacement à Mayotte et à La Réunion.

Les dispositifs de rétention dans les départements d'outre-mer se répartissent entre :

- les quatre centres de rétention administrative, situés en Guadeloupe (morne Vergain), en Guyane (Matoury), à La Réunion (Le Chaudron) et à Mayotte (Pamandzi) ;
- les quatre locaux de rétention administrative (un en Guadeloupe, un en Guyane et deux en Martinique).

Comme votre rapporteur l'avait indiqué dans son avis budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2012¹, les quatre LRA semblent conformes à la réglementation. C'est pourquoi seule la question des CRA sera abordée, en excluant toutefois les **CRA de Pamandzi et du Chaudron**, pour lesquels votre rapporteur renvoie aux conclusions de la mission de votre commission effectuée en mars 2012. Votre rapporteur rappelle seulement que cette mission a dénoncé les conditions de détention dégradantes du CRA de Pamandzi, en raison du phénomène de surpopulation des personnes retenues et des conditions matérielles de vie (absence de lits et d'équipements pour les enfants malgré leur nombre élevé, propreté discutable, ...). M. Victorin Lurel, lors de son audition devant votre commission, a indiqué qu'une nouvelle annexe du CRA de Pamandzi allait être rapidement construite, dans l'attente du nouveau centre. En revanche, le CRA du Chaudron est peu sollicité, avec un taux d'occupation inférieur à soixante-dix jours en 2011, en raison de la faible présence de ressortissants étrangers illégaux.

Le **CRA de Guyane, situé à Matoury**, dispose d'une capacité de 38 places, pouvant accueillir 18 hommes et 20 femmes. Il a fait l'objet d'une réhabilitation importante afin de mettre en conformité l'infirmerie, la salle de restauration, les locaux de visites, les sanitaires et la création d'une laverie. La capacité du CRA n'est jamais dépassée puisque la plupart des reconduites s'effectuent sans passage par le CRA, dans un délai de moins de quarante-huit heures, c'est-à-dire sans passage devant le juge des libertés et de la détention. Notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat ont pu apprécier la bonne tenue du centre. Ils avaient relevé que les quartiers

¹ Avis n° 112 – Tome VII (2011-2012) de M. Félix Desplan, fait au nom de la commission des lois, consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/rap/a11-112-7/a11-112-71.pdf>.

hommes et femmes étaient convenablement séparés. Toutefois, le CRA devrait faire l'objet d'une prochaine extension, en vue de porter à soixante-quatre places ses capacités, afin de faire face dans de meilleures conditions à l'afflux d'étrangers en situation irrégulière, notamment de familles pour la rétention desquelles il n'est pas autorisé aujourd'hui. La Cour des comptes a toutefois estimé que ce projet d'agrandissement représentait un gaspillage manifeste. En effet, le CRA a fait l'objet d'une mise aux normes en 2007 pour un coût total de 1,7 million d'euros. Le projet d'extension consiste à détruire le site existant pour en construire un nouveau, pour un coût total de 7,3 millions d'euros. « *Cet accroissement de capacité non anticipé au moment de la rénovation constitue un gaspillage manifeste* ».

Le **CRA de Guadeloupe**, situé au morne Vergain, dans la commune des Abymes, offre une capacité de 40 places, réparties en dix chambres. Selon les informations fournies par le Gouvernement, un programme d'amélioration des conditions d'hébergement, conforme aux normes du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), est en cours d'instruction.

Les dispositifs législatifs spécifiques applicables en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer sont régies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui s'y applique (art. L. 111-2), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières. Pour Mayotte, le texte régissant l'entrée et le séjour des étrangers reste l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000.

Les dispositifs législatifs spécifiques applicables en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte portent sur :

- l'absence de la commission du titre de séjour en Guyane (art. L. 312-1 CESEDA) ;
- l'absence du délai d'un jour franc après notification de l'arrêté de reconduite à la frontière pour son exécution, sauf demande expresse de l'autorité consulaire, en Guyane et en Guadeloupe (art. L. 514-1, 1° CESEDA) ;
- le caractère non suspensif des recours contentieux contre les mesures de reconduite à la frontière : absence de sursis à exécution de l'arrêté de reconduite à la frontière en cas de saisine du tribunal administratif, sauf demande expresse du requérant en Guyane et en Guadeloupe (art. L. 514-1 et art. L. 514-2° CESEDA) ;
- l'éloignement d'office de la Guyane des membres des navires se livrant à des activités de pêche illicite, avec leur accord, à destination du Venezuela, du Brésil, du Suriname ou du Guyana selon qu'ils ont la nationalité de l'un de ces États (art. L. 532-1 CESEDA) ;
- l'extension à certaines routes de Mayotte, de Guyane et de Guadeloupe du régime des visites sommaires des véhicules dans une bande frontalière ou littorale, en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers (art. 10-2 de l'ordonnance n° 2000-373, art. L. 611-10, L.611-11 CESEDA) ;
- la faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane (art. L. 622-10-I CESEDA) ;
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement en Guyane et en Guadeloupe (art. L. 622-10 II CESEDA) ;

- le relevé et la mémorisation des empreintes digitales et de la photographie des personnes dépourvues de titre de séjour lors du franchissement de la frontière à Mayotte pour les étrangers en situation irrégulière ou faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (art. 10 de l'ordonnance n° 2000-373) ;

Par ailleurs, d'autres textes prévoient des dispositifs spécifiques en matière de lutte contre l'immigration irrégulière :

- la vérification d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des étrangers en Guadeloupe et à Mayotte, sans avoir à justifier d'un motif spécifique (art. 78-2 du code de procédure pénale) ;

- la destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irréguliers sur autorisation du procureur de la République (dernier alinéa de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer).

Source : Ministère des Outre-mer.

B. UNE RÉORIENTATION INDISPENSABLE DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. L'inefficacité de la politique de conduite à la frontière

En 2011, la Cour des Comptes relevait que « *les flux migratoires irréguliers présentent (...) des spécificités qui rendent leur maîtrise difficile* », de sorte que « *les résultats sont peu satisfaisants* ».

Afin d'endiguer l'immigration clandestine, a été mise en place une politique active de reconduite à la frontière. Toutefois, la situation apparaît hétérogène selon les départements d'outre-mer.

En 2010-2011, la **Guadeloupe** a connu une diminution de près de 50 % de ses reconduites à la frontière, en raison de la suspension des reconduites en direction d'Haïti à la suite du séisme ayant affecté ce pays en janvier 2010. Depuis juin 2011, selon les informations fournies par le Gouvernement, les éloignements à destination d'Haïti ont repris, ce qui a contribué à relever le niveau des reconduites à la frontière, les reconduites vers Haïti représentant à elles-seules entre 50 et 60 % du total des reconduites à partir de la Guadeloupe.

Comme l'avaient souligné notre collègue Christian Cointat et notre ancien collègue Bernard Frimat, la lutte contre l'immigration clandestine en **Guyane** représente une priorité de l'action de l'État. Le nombre de reconduites à la frontière dans ce département a atteint, en 2010, le record de 9 000, à comparer aux 4 000 réalisés en 2002.

Le même constat est applicable à **Mayotte**. Comme l'avaient montré Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur, 26 405 reconduites à la frontière ont été opérées, représentant 50 % de l'objectif national, pour l'année 2011. En dix ans, l'équivalent de la population mahoraise aurait été expulsé. Or, le coût des reconduites à la frontière est estimé entre 50 millions et 70 millions d'euros par an.

Les trois nationalités dominantes (comorienne, brésilienne et surinamaïse) représentent plus de 92 % du volume des éloignements en outre-mer. Mayotte et la Guyane totalisent à elles-seules 95,94 % du total des reconduites.

Toutefois, le **problème des « réitérants »** a pour effet de fausser les chiffres officiels de reconduites à la frontière. Est qualifiée de réitérante toute personne qui, après avoir été reconduite à la frontière, revient ensuite sur le territoire duquel elle a été expulsée. En Guyane, par exemple, les chiffres sont à relativiser, compte-tenu de la facilité avec laquelle peut revenir un étranger reconduit simplement de l'autre côté du fleuve, à Albina s'il est surinamien ou à Oiapoque s'il est brésilien.

La Cour des comptes, dont votre commission a, à maintes reprises, partagé les conclusions, juge que l'augmentation du nombre de reconduites à la frontière à Mayotte et en Guyane notamment *« traduit les difficultés persistantes à maîtriser les entrées irrégulières sur le territoire plus que l'efficacité de la politique menée ; celle-ci, essentiellement fondée sur le renforcement des moyens des forces de sécurité, finit par atteindre ses limites »*. En effet, le relèvement des objectifs de reconduite à la frontière et le renforcement des moyens humains de la gendarmerie, de la police et de la police aux frontières n'ont pas entraîné, au cours des dernières années, un tassement des flux migratoires. Au contraire, votre rapporteur estime, à l'instar de la Cour des comptes, que la persistance des flux migratoires clandestins reflète les limites atteintes par cette politique, ce qui nécessite la réorientation de la politique de lutte contre l'immigration clandestine dans les départements d'outre-mer.

Le renforcement des moyens de contrôle de l'immigration clandestine

A Mayotte, la surveillance de l'immigration clandestine par voie maritime est assurée par quatre radars fixes assurant la couverture de près de 100 % du territoire, un cône d'ombre subsistant toutefois dans le sud de l'île. Toutefois, un radar mobile de la Gendarmerie Nationale complète ce dispositif. La police aux frontières de Mayotte dispose également d'un bateau de marine et d'un bateau des douanes. Elle n'a pas pu disposer de ces moyens nautiques pendant plusieurs mois, en raison de leur réparation. Par ailleurs, le nombre d'interceptions marines est fortement corrélé aux conditions météorologiques, ce qui rend plus aléatoire la surveillance des côtes, notamment la nuit et en temps de pluie ou de tempêtes. Un hélicoptère de la Gendarmerie Nationale complète efficacement l'ensemble de ce dispositif.

Par ailleurs, depuis 2008, sous l'autorité du Préfet et en concertation avec les autres services, la PAF a mis en place une cellule de coordination opérationnelle zonale qui permet de mutualiser les renseignements, de définir les stratégies, et d'établir un planning rationnel des moyens nautiques (Gendarmerie, Douanes, PAF, Marine). Le guide d'exécution des Opérations de lutte contre l'immigration irrégulière a été revu en Novembre 2011.

En Guyane, les effectifs de la PAF ont été également renforcés : ils ont augmenté de près de 46 % entre 2004 et 2010. La PAF a en parallèle fait évoluer ses structures. Une nouvelle antenne a été créée à Saint-Georges de l'Oyapock, en prévision de l'achèvement de la construction du pont frontière entre le Brésil et la France qui sera ouvert en 2013. En décembre 2010, toujours en Guyane, 61 fonctionnaires de la PAF ont été affectés au poste frontalier.

Source : Ministère des Outre-mer

2. Le renforcement de la coopération interrégionale

Votre rapporteur estime que la politique de lutte contre l'immigration illégale, consistant à renforcer les moyens de répression, doit être révisée au profit d'un **politique de coopération régionale**. L'objectif n'est pas de renoncer à toute politique de régulation de l'immigration mais de la coupler avec de nouvelles politiques de coopération, qui sont aujourd'hui trop peu développées. En effet, il s'agit d'aider les pays de départ des immigrés irréguliers à disposer des moyens de surveillance pour lutter contre l'immigration illégale mais également de bénéficier des savoir-faire de notre pays afin d'aider leurs populations à améliorer leur niveau de vie. Votre rapporteur souligne que l'amélioration concrète des conditions de vie des pays voisins des départements d'outre-mer pourrait permettre de réduire considérablement les flux d'immigration illégale, et conduire à une normalisation des relations avec ces États.

Ainsi, Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et votre rapporteur ont estimé, dans le cadre de leur mission à Mayotte, que « *la question de l'immigration clandestine à Mayotte ne trouvera pas de solution pérenne sans une normalisation préalable des relations entre la France et les Comores* ». Cette conclusion est également applicable à la Guyane, et à la normalisation de ses relations avec le Brésil et le Suriname principalement.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, plusieurs actions de coopération sont actuellement menées en **Guyane** avec ses pays voisins, afin de lutter contre l'immigration clandestine. Sans entrer dans le détail des différents dispositifs, on retiendra :

- les actions de formation pour lutter contre la fraude documentaire au profit des services d'émigration et des personnels des compagnies aériennes (avec la République Dominicaine, et Haïti notamment) ;
- les actions de formation pour lutter contre les filières (avec le Guyana) ;
- les audits de gestion des frontières terrestres, maritimes et aériennes (avec Haïti) ;
- et les échanges de bonnes pratiques (avec le Brésil) ;

Pour **Mayotte**, au-delà de la faiblesse des crédits investis dans la coopération avec les Comores qui s'élèvent à 300 000 euros contre 50 millions d'euros pour la politique active de reconduite à la frontière, peu d'initiatives ont vu le jour entre la France, ou Mayotte, et les Comores. Toutefois, grâce aux travaux d'un Groupe de Travail à Haut Niveau (GTHN), réunissant des experts des deux pays, mis en place en 2008, quelques actions ont pu être mises en place, telles que la réouverture de l'antenne consulaire d'Anjouan, des opérations d'importations de fruits et de légumes ou des missions plus spécifique (comme, en matière sanitaire, celle de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales au profit des hôpitaux d'Anjouan). Votre rapporteur regrette cependant qu'aucune action de coopération policière

n'existe encore entre Mayotte et les Comores. Face à ce constat, il appelle, à l'instar de ses deux collègues Jean-Pierre Sueur et Christian Cointat, à œuvrer activement à la conclusion d'accords bilatéraux entre la France et les Comores dans le domaine de l'immigration. L'Union des Comores a déclaré son souhait d'une coopération franco-comorienne pour faire face à la recrudescence des naufrages mortels liés aux *kwassas kwassas*. Il est envisagé la mise en place d'une flotille de gardes-côtes, sillonnant à bord de vedettes les eaux territoriales, afin de sécuriser le bras de mer entre Anjouan et Mayotte.

En revanche, votre rapporteur se félicite de la récente initiative du conseil général de Mayotte qui a entamé un partenariat avec l'île de Ngazidja (Grande Comore), dans le cadre d'une meilleure gestion des déchets et du service d'état civil de Moroni. Il est également envisagé d'instaurer un partenariat touristique entre Mayotte et la Grande Comore, autour de la liaison d'Air Austral, pour mettre en place une coopération économique stratégique.

M. Victorin Lurel, lors de son audition devant votre commission, a indiqué la volonté politique de M. Ikililou Dhoinine, président de l'Union des Comores depuis 2010, pour une politique de coopération avec la France, notamment en matière de défense, militaire et économique. En revanche, le président Ikililou s'est montré plus réticent s'agissant de Mayotte ce que regrette votre rapporteur.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Fred CONSTANT**, Ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane
- **M. Philippe LEYSSENE**, Ambassadeur délégué à la coopération régionale pour l'océan Indien

Ministère des outre-mer

- **M. Vincent BOUVIER**, préfet, délégué général à l'outre-mer
- **M. Etienne DESPLANQUES**, directeur de cabinet du délégué général à l'outre-mer
- **Mme Catherine SALMON**, adjointe au chef du service des affaires juridiques et institutionnelles

Cour des Comptes

- **M. Gérard GANSER**, président de section, conseiller-maître
- **M. Géraud GUIBERT**, conseiller-maître