

N° 676

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juillet 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée à La Réunion du 15 au 18 mars 2012,*

Par MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, 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 Soutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LA DÉPARTEMENTALISATION RÉUSSIE DE LA RÉUNION</b> .....	11
<b>A. UNE ANCIENNE COLONIE FRANÇAISE</b> .....	11
1. <i>De l'île Santa Apolonia à l'île Bourbon (Moyen-âge – 1793)</i> .....	11
2. <i>La Révolution française et ses conséquences</i> .....	12
a) L'abolition de l'esclavage.....	12
b) De l'île Bourbon à l'île de La Réunion .....	12
c) L'essor économique de La Réunion dans la première moitié du XIX <sup>ème</sup> siècle .....	13
3. <i>Le déclin économique de La Réunion : des années 1870 à la Seconde Guerre Mondiale</i> .....	13
a) La chute de la production de canne à sucre.....	13
b) Le coup de fouet économique lié à la Première Guerre Mondiale .....	15
c) La modernisation de l'Entre-deux-guerres.....	15
d) Les conséquences de la Seconde Guerre Mondiale .....	15
<b>B. L'ANCRAGE DE LA RÉUNION COMME DÉPARTEMENT D'OUTRE-MER</b> .....	16
1. <i>La loi de départementalisation du 19 mars 1946</i> .....	16
a) La départementalisation : une aspiration à l'égalité .....	17
b) Une départementalisation progressive.....	17
2. <i>La Réunion dans la Constitution du 4 octobre 1958</i> .....	19
a) La confirmation du régime d'identité législative .....	19
b) La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 .....	19
c) Le choix du statut quo institutionnel .....	20
<b>C. LA RÉUNION ET L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	20
<b>II. LA RÉUNION FACE À SES DÉFIS</b> .....	22
<b>A. LE PROBLÈME DE LA « VIE CHÈRE »</b> .....	22
1. <i>La difficile évaluation du niveau des prix</i> .....	22
2. <i>Un phénomène aux origines multiples</i> .....	23
a) Le coût de l'acheminement .....	23
b) Un chaînon supplémentaire : l'importateur-grossiste .....	24
c) La marge des distributeurs .....	24
d) Le manque de concurrence dans le secteur de la grande distribution.....	25
e) L'imposition douanière.....	25
f) Les facteurs secondaires.....	26
3. <i>L'urgence d'agir</i> .....	27
<b>B. LES ENJEUX SPÉCIFIQUES DE LA JUSTICE À LA RÉUNION</b> .....	29
1. <i>Une demande croissante de justice</i> .....	29
2. <i>L'insuffisance des moyens humains</i> .....	30
3. <i>Des enjeux spécifiques</i> .....	33
a) La question préoccupante des frais de justice .....	34
b) La nécessaire revalorisation de l'aide juridictionnelle ?.....	35
c) Les difficultés de recourir aux assistants de justice.....	36
4. <i>Les difficultés immobilières des juridictions réunionnaises</i> .....	36
5. <i>L'implantation satisfaisante des antennes de justice et des points d'accès au droit</i> .....	38

C. LES DIMENSIONS PARTICULIÈRES DE LA SECURITE À LA RÉUNION.....	40
1. <i>L'organisation de la sécurité intérieure</i> .....	40
a) Les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales.....	41
b) La collaboration avec la sécurité publique de Mayotte .....	42
2. <i>La lutte contre la délinquance</i> .....	43
a) Des phénomènes de violence moins marqués qu'en métropole .....	43
(1) La baisse des atteintes aux biens .....	43
(2) L'importance des atteintes aux personnes .....	44
b) La forte augmentation de la délinquance des mineurs.....	46
c) Un réel sentiment d'insécurité .....	46
3. <i>La faible présence de ressortissants étrangers</i> .....	46
a) L'absence d'immigration illégale.....	46
b) Une pression migratoire faible.....	48
4. <i>Le centre pénitentiaire de Saint-Denis : un modèle d'humanisation et de modernisation</i> .....	48
a) Le respect des normes européennes et de la loi « pénitentiaire » .....	49
b) Une politique active de réinsertion des détenus .....	50
D. DE FORTS ENJEUX DE SÉCURITÉ CIVILE .....	52
1. <i>Les caractéristiques de La Réunion</i> .....	52
2. <i>Le fléau des feux de forêts</i> .....	52
3. <i>Le service départemental d'incendie et de secours de La Réunion</i> .....	53
a) Les capacités opérationnelles du SDIS de La Réunion.....	53
b) L'incendie dramatique du Maïdo de 2011 .....	55
E. LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX.....	57
1. <i>Une croissance démographique soutenue</i> .....	57
2. <i>Une jeunesse en perte de repères</i> .....	58
a) Un taux de chômage élevé .....	58
b) L'indice de scolarisation des jeunes : un retard persistant de La Réunion .....	60
c) Le recentrage de la PJJ sur les mineurs délinquants.....	60
3. <i>Un phénomène d'illettrisme inquiétant</i> .....	62
4. <i>Le développement du tourisme</i> .....	65
<b>III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS RÉUNIONNAISES.....</b>	<b>66</b>
A. LES EVOLUTIONS RECENTES DE LA FISCALITE LOCALE .....	66
1. <i>Le poids de la fiscalité locale indirecte</i> .....	66
2. <i>La mise à jour des bases foncières</i> .....	70
3. <i>L'impact de la LODEOM sur l'évolution des produits et des bases communales</i> .....	70
B. LES SPÉCIFICITÉS FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS DE LA RÉUNION.....	71
1. <i>Le poids élevé des charges de personnel pour les communes</i> .....	71
2. <i>Le poids important des dépenses sociales du département</i> .....	75
3. <i>Un autofinancement en forte progression</i> .....	75
4. <i>Un investissement des collectivités territoriales en stagnation</i> .....	76
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 1 - PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION À LA RÉUNION.....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....</b>	<b>91</b>





## PROPOSITIONS

---

1. Modifier profondément, par des normes législatives et réglementaires, les mécanismes qui se traduisent par des monopoles de fait dans le secteur de la distribution à La Réunion.
2. Ouvrir le marché réunionnais aux pays voisins, pour une liste de produits de première nécessité.
3. Diminuer les taxes d'importation des produits de première nécessité tout en augmentant celles des produits dits « de luxe ».
4. Réglementer le prix de l'essence et des produits pétroliers.
5. Assurer la transparence de la formation des prix auprès des consommateurs. Faire connaître les prix des mêmes produits en métropole. Sanctionner les entreprises qui pratiquent des marges trop élevées.
6. Renforcer très sensiblement les moyens de l'autorité de la concurrence pour les départements d'outre-mer.
7. Maintenir les postes de magistrats du siège de la Cour d'appel de Saint-Denis-de-La-Réunion, tel que prévu par la circulaire de localisation des emplois de magistrats et de fonctionnaires pour l'année 2012.
8. Pourvoir rapidement la totalité des vingt-sept postes de magistrats du siège du tribunal de Grande Instance de Saint-Denis-de-La-Réunion.
9. Créer un sixième poste de magistrat du parquet au tribunal de grande instance de Saint-Denis-de-La-Réunion.
10. Créer un sixième poste de magistrat du parquet au tribunal de grande instance de Saint-Pierre.
11. Pourvoir le troisième poste de juge d'instance au tribunal d'instance de Saint-Pierre-de-La-Réunion.
12. Prévoir une dotation exceptionnelle aux juridictions réunionnaises afin de leur permettre d'apurer leurs arriérés en matière de frais de justice et continuer à disposer du concours d'experts.
13. Doubler le nombre d'assistants de justice dans les juridictions réunionnaises.
14. Mettre fin au fléchage des crédits de la justice afin de permettre aux gestionnaires locaux une meilleure affectation et une plus grande souplesse pour leur utilisation.

- 15.** Maintenir la dotation budgétaire allouée au conseil départemental d'accès au droit de La Réunion, au minimum, à son niveau de 2012.
- 16.** Renforcer la sécurité publique de La Réunion et de Mayotte par :
  - la création d'un second escadron de gendarmerie installé soit à Mayotte, soit à La Réunion ;
  - la possibilité de réquisitionner des moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.
- 17.** Créer huit postes supplémentaires à la police aux frontières de La Réunion, afin de faire face à l'augmentation du trafic aérien de l'aéroport Roland-Garros.
- 18.** Raccorder le service d'incendie et de secours de La Réunion, dans les plus brefs délais, au réseau radio numérique Tétrapol.
- 19.** Prévoir un deuxième hélicoptère au service d'incendie et de secours de La Réunion, destiné à assurer, pendant la période la plus propice aux incendies, une surveillance biquotidienne du parc national.
- 20.** Faciliter la création d'entreprises pour les jeunes entrepreneurs, ainsi que leur accès au crédit.
- 21.** Mettre en place un dispositif de complémentarité pour l'encadrement des mineurs délinquants entre la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de La Réunion et celle de Mayotte.
- 22.** Assurer, par le biais de formations adaptées, la professionnalisation des familles d'accueil des jeunes mineurs délinquants de La Réunion.

Mesdames, Messieurs,

L'incendie du Maïdo qui a détruit une partie du parc régional naturel en octobre 2011 et les événements sociaux qui ont secoué La Réunion en février 2012 ont motivé la commission des lois à envoyer vos trois rapporteurs en mission pour y entendre les élus locaux et les acteurs de la société civile afin de présenter un bilan général de la situation de ce département.

Vos sénateurs tiennent particulièrement à remercier nos collègues MM. Michel Fontaine, Paul Vergès et Michel Vergoz pour leur accueil et leur disponibilité.

Ils souhaitent également remercier M. Michel Lalande, préfet de La Réunion, ainsi que ses services pour le temps qu'ils ont bien voulu consacrer à la présentation de l'île et à ses problématiques devant vos rapporteurs.

Le premier enseignement que vos rapporteurs retiennent de cette mission, qui a duré trois jours, est que La Réunion est un département méconnu. Contrairement aux départements des Antilles, de la Guyane et surtout de sa voisine Mayotte, La Réunion fait l'objet de peu d'études particulières.

Certes, le phénomène d'immigration illégale est peu prégnant, les établissements pénitentiaires et les maisons d'arrêt ne sont pas en situation de surpopulation carcérale, et les juridictions réunionnaises sont relativement bien réparties sur le territoire.

Toutefois, sur un espace limité, La Réunion connaît une expansion démographique forte. Selon les prévisions de l'INSEE, la population réunionnaise pourrait atteindre le million d'habitants en 2030. Les atouts touristiques spectaculaires dont l'île recèle sont fragilisés par la fréquence des incendies et des phénomènes climatiques, qui sont à l'origine d'enjeux de sécurité civile importants.

En outre, l'importance de la jeunesse – les moins de vingt ans représentant le tiers de la population totale de l'île – est un atout majeur pour ce département. Pourtant, plus qu'ailleurs, les jeunes sont touchés par un chômage de longue durée. En outre, l'illettrisme touche 110 000 personnes, soit environ 15 % de la population. Or, dans une société moderne qui fait de l'apprentissage un principe de réussite de vie personnelle et professionnelle, sa persistance est vécue comme une aggravation du phénomène.

La crise économique qui sévit depuis 2008 n'est pas sans conséquence sur les finances des collectivités territoriales, dont la part de fiscalité indirecte, principalement l'octroi de mer et la taxe sur les carburants, est plus élevée au sein des ressources globales, ce qui fragilise les projets des élus locaux.

La Réunion n'est pas épargnée par les mouvements sociaux qui secouent les départements d'outre-mer depuis 2009, face au constat, alarmant, de la hausse des prix des produits de consommation. A l'instar des autres départements d'outre-mer, l'éloignement, l'insularité et l'étroitesse du marché réunionnais jouent un rôle fondamental dans l'explication de ce phénomène à La Réunion, amplement aggravé par le manque de concurrence, comme le révèle l'exemple du prix de l'essence.

Face à cette situation, vos rapporteurs ont souhaité dresser un bilan objectif et proposer des solutions pragmatiques pour aider La Réunion à surmonter ses défis économiques et sociaux.

\*

\*            \*

## I. LA DÉPARTEMENTALISATION RÉUSSIE DE LA RÉUNION

### A. UNE ANCIENNE COLONIE FRANÇAISE

#### 1. De l'île Santa Apolonia à l'île Bourbon (Moyen-âge – 1793)

L'île de La Réunion forme, avec l'île Maurice et Rodrigues, l'archipel des Mascareignes. Ces îles auraient été repérées dès le Moyen Age par des navigateurs arabes. Elle n'est pourtant officiellement découverte qu'en 1512 ou 1513 par le navigateur portugais Pedro de Mascarenhas<sup>1</sup>, qui a donné son nom à l'archipel en 1528. L'île est d'abord baptisée sous le nom de *Santa Apolonia*.

A partir de cette date et surtout au XVII<sup>ème</sup> siècle, La Réunion représente une escale vers la route des Indes pour les bateaux anglais et néerlandais. **Les Français prendront possession de l'île en 1642, au nom du roi de France Louis XIII.** Elle sera alors baptisée « île Bourbon », en honneur de la famille royale française. Pourtant, il faudra attendre 1665 pour que s'installent sur l'île les premiers colons français, sous l'impulsion de Colbert qui a créé, en 1664, la Compagnie des Indes Orientales.

Dès 1715, La Réunion jouit d'un essor économique important, lié au **développement de la culture et de l'exportation de café**, très en vogue dans les cours royales européennes, et qui est également **à l'origine de l'esclavage** dans les colonies françaises. Elle acquiert également, sous l'impulsion de Bertrand-François Mahé de La Bourdonnais, gouverneur de l'île de 1735 à 1745, un rôle prépondérant lors de la guerre franco-anglaise des Indes, en devenant une base navale incontournable. Toutefois, La Bourdonnais donne, au sein de l'archipel des Mascareignes, la prééminence à l'île de France (aujourd'hui, l'île Maurice), en raison des conditions topologiques plus favorables à la construction navale que celles de l'île Bourbon, au point que, pendant plusieurs décennies, la Compagnie de Indes puis le gouvernement royal ne s'intéressent plus à celle-ci qu'en tant que base pouvant porter secours à l'île de France et fournir à cette dernière les vivres et les hommes dont elle peut avoir besoin. Ainsi, « *jusqu'en 1810, Bourbon fut la « Cendrillon » de son île-sœur* »<sup>2</sup>.

Parallèlement, l'île a connu un commerce florissant de nombreuses espèces tropicales, en particulier le girofle et la noix de muscade, lié à l'enrichissement de sa flore locale et une diversification de ses ressources agricoles, conduits par Pierre Poivre, intendant des « Isles de France et de Bourbon » de 1767 à 1772.

---

<sup>1</sup> Il semblerait que le navigateur portugais, Diogo Dias, ait fait escale sur l'île de la Réunion en juillet 1500.

<sup>2</sup> « *La Réunion* », d'André Scherer, Presses universitaires de France, collection « *Que sais-je ?* », 1980.

## 2. La Révolution française et ses conséquences

### a) L'abolition de l'esclavage

Le développement de l'esclavage à l'île Bourbon est lié à son expansion économique qui exigeait une main-d'œuvre nombreuse. En dépit d'une déclaration du roi d'août 1664, qui interdisait « *de vendre aucun habitant originaire du pays comme esclave, ni d'en faire trafic* », l'esclavage de fait, sinon de droit, s'établit à Bourbon dès la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle. Un édit de décembre 1723 définit la condition de l'esclave à l'île Bourbon, et s'inspire du Code noir publié en 1685 applicable aux colonies françaises d'Amérique.

La Révolution française a mis à jour le problème du statut et de la place des colonies françaises dans la Nation. Elle a permis surtout d'ouvrir la voie à leur intégration dans la France républicaine. **La première étape de cette intégration est la mise en place de l'égalité civile, c'est-à-dire le règlement de la question de l'esclavage. C'est pourquoi la Convention nationale adopte l'abolition de celui-ci le 4 février 1794.**

**Toutefois, les colons de l'île Bourbon refusent son application**, ce qui est à l'origine d'une période de troubles et de contestations, par les autorités locales, du pouvoir de la métropole sur l'île. Une délégation de la Convention, accompagnée de forces militaires, se rend sur l'île afin de faire appliquer l'abolition de l'esclavage mais elle est expulsée dès son arrivée. Il faut attendre le **rétablissement de l'esclavage colonial** par Napoléon Bonaparte, **en 1802**, pour que prennent fin les troubles sur l'île de La Réunion.

**Ce n'est que le 20 décembre 1848 qu'est officiellement proclamée l'abolition de l'esclavage.** Le 20 décembre est, depuis cette date, un jour férié à La Réunion. A titre symbolique et comme signe de réconciliation locale, Louis Henri Hubert Delisle (1811-1881) devient, entre 1852 et 1858, le premier gouverneur créole de La Réunion.

### b) De l'île Bourbon à l'île de La Réunion

Le 19 mars 1793, l'île Bourbon est rebaptisée île de La Réunion, en hommage à la réunion des fédérés de Marseille et des gardes-nationaux parisiens, lors de la marche sur le palais des Tuileries le 10 août 1792. Il s'agit d'effacer le nom de la dynastie des Bourbons et de le remplacer par une nouvelle appellation d'origine révolutionnaire. Pourtant, La Réunion changera de nouveau d'appellation en 1806 pour devenir l'île Bonaparte, en hommage à Napoléon I<sup>er</sup> jusqu'à la chute de ce dernier en 1814.

A partir de 1810, l'île devient le symbole du nouveau conflit franco-anglais pour le contrôle de l'océan Indien. En 1810, elle passe sous domination britannique avant d'être rétrocédée à la France lors du Traité de Paris<sup>1</sup> du 30 mai 1814. L'île de France étant devenue anglaise, La Réunion

---

<sup>1</sup> Ce traité fixe les frontières de la France après la défaite de Napoléon I<sup>er</sup> en 1814.

devient l'**unique base française dans l'océan indien occidental**<sup>1</sup>. Ainsi, aux yeux de la métropole, **elle présente désormais un intérêt tout particulier**, tant politique que militaire ce qui lui permet de bénéficier d'un nouveau dynamisme économique.

*c) L'essor économique de La Réunion dans la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle*

La culture du café, qui représente la base de l'essor économique au XVIII<sup>ème</sup> siècle, est concurrencée par la production des Antilles. De surcroît, les cyclones de 1806-1807 ont détruit les caféières et conduit à une diminution des deux tiers des exportations de café qui sont passées de 3 500 tonnes en 1801 à 1 300 tonnes en 1815. Cette situation a nécessité de repenser l'économie réunionnaise.

**Celle-ci se convertit alors dans la production de canne à sucre**, favorisée par la perte de Saint-Domingue et l'île de France, qui a eu pour conséquence la pénurie de sucre en France. La production betteravière, lancée par Napoléon, est encore insignifiante. La culture de la canne à sucre est pratiquée sur l'île depuis très longtemps, mais uniquement pour un usage familial. Par ailleurs, l'atout majeur de la canne à sucre est qu'elle est insensible aux aléas cycloniques, ce qui rend l'économie de l'île moins sujette aux phénomènes climatiques. La production passe ainsi de 21 tonnes en 1815 à 73 000 en 1860.

L'extension de la culture de la canne à sucre se développe au détriment des autres cultures. Jusqu'en 1848, **le girofle et le café**, certes en régression, représentent encore des productions importantes. **Ce n'est qu'après 1848 que ces deux cultures d'exportation sont délibérément sacrifiées**, la canne prenant ainsi le caractère d'une monoculture. En 1860, sur 100 000 hectares en culture, 62 000 sont consacrés à la canne à sucre.

### **3. Le déclin économique de La Réunion : des années 1870 à la Seconde Guerre Mondiale**

*a) La chute de la production de canne à sucre*

La prospérité de la Réunion est plus brillante que solide car « *elle n'était fondée que sur la culture de la canne qui nourrissait en elle-même les germes de son autodestruction. Les façons culturales étaient plus rudimentaires et amenaient un épuisement rapide des sols ; les façons industrielles qui ne recherchaient aucune amélioration en cas de baisse, même légère, du cours des sucres, le prix de revient était supérieur au prix de vente* »<sup>2</sup>. Ainsi, par exemple, en 1856, le prix de revient du quintal de sucre s'élève à 60 Francs alors que le cours moyen du sucre s'établit autour

---

<sup>1</sup> Ce fut le cas jusqu'en 1841, année où Mayotte devint française.

<sup>2</sup> « *La Réunion* », d'André Scherer, Presses universitaires de France, collection « *Que sais-je ?* », 1980.

de 42-44 Francs. En outre, dès le début des années 1860, le sucre réunionnais est concurrencé, d'une part, en métropole par le sucre de betterave, d'autre part, en Europe, par la production de Cuba. Enfin, en 1863, une maladie de la canne, le borer, ravage les champs de canne à sucre, suivie en 1868 par une épidémie de choléra qui décime la main d'œuvre malgache, africaine ou indienne.

Pour suppléer la canne défaillante, sont recherchées des cultures nouvelles, principalement la **vanille** et les **plantes à parfum**. La vanille avait été importée à La Réunion au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. En 1841, un jeune esclave, Edmond Albius, avait découvert une méthode simple de pollinisation manuelle des fleurs, qui avait révolutionné la culture de cette épice. Toutefois, les exportations ne représentent, en 1848, que 50 kg. La baisse du cours du sucre permet le développement de la culture de la vanille qui passe de 15 tonnes en 1861 à 200 tonnes en 1898 pour retomber à 120 tonnes en 1917. Toutefois, la production de vanille varie beaucoup d'une année à l'autre en fonction tant des cours que des conditions climatiques. Bien que la « vanille Bourbon » ait une réputation mondiale, elle est concurrencée, au début du XX<sup>ème</sup> siècle, par la vanille de Madagascar.

**La culture des plantes à parfum** – vétyver, ylang-ylang, géranium – est la deuxième production choisie par les Réunionnais pour suppléer l'économie liée à la canne à sucre. A titre d'exemple, La Réunion devient rapidement le premier producteur mondial d'essence de géranium : les exportations, qui s'élèvent à une dizaine de tonnes entre 1890 et 1910, montent jusqu'à 80 tonnes en 1917.

Bien que La Réunion soit devenue, à cette époque, le plus gros producteur mondial d'huiles essentielles, les nouvelles cultures ne permettent pas de combler le déficit causé par la baisse des cours du sucre et la chute de la production. Toutefois, force est de constater que « *Lancer une production comme celle de la vanille Bourbon et devenir le plus gros producteur d'huiles essentielles sont des exploits qui prouvent assez que les Réunionnais de l'époque ne manquaient pas d'esprit d'entreprise et qu'ils étaient bien décidés à sauver l'économie de leur île* »<sup>1</sup>.

En outre, **le déclin économique s'explique également par le percement du canal de Suez** qui a eu pour conséquence d'éloigner le trafic marchand international de l'île. Toutefois, le ralentissement économique n'a pas empêché la modernisation de La Réunion avec, notamment, le développement de son réseau routier, la création du chemin de fer ou encore la réalisation du port artificiel de la Pointe des Galets.

---

<sup>1</sup> « La Réunion », d'André Scherer, Presses universitaires de France, collection « Que sais-je ? », 1980.

*b) Le coup de fouet économique lié à la Première Guerre Mondiale*

L'éclatement de la **Première Guerre Mondiale** s'accompagne, pour La Réunion, de **conséquences économiques favorables**.

Le sucre est devenu, à cette époque, une denrée rare en France, l'ennemi occupant les départements producteurs de betteraves. Bien que la production de sucre n'augmente pas dans des proportions importantes<sup>1</sup>, le prix de la récolte réunionnaise augmente considérablement : 13 millions de francs en 1915, 18 millions en 1917, 22 millions en 1918 et 43 millions en 1920. De même, alors qu'en 1915, les exportations de produits de l'île s'élèvent à 22 millions d'euros de francs, elles en valent 77 millions en 1920.

Parallèlement, La Réunion est devenue une **base d'approvisionnement en produits achetés à l'étranger**.

*c) La modernisation de l'Entre-deux-guerres*

L'entre-deux-guerres est une période de modernisation de l'île, avec notamment l'arrivée de l'éclairage public à Saint-Denis, l'introduction du télégraphe en 1923 et de la radio en 1926 et la naissance des sociétés anonymes dans l'industrie sucrière.

Entre 1920 et 1940, on constate un **redressement sensible de l'économie**, avec le démantèlement des grands domaines fonciers et le développement des sociétés anonymes. Par ailleurs, cette période se caractérise par la recherche d'un meilleur rendement aux champs et à l'usine, une amélioration des façons culturales et la modernisation des techniques industrielles.

Cette modernisation a permis à la production sucrière d'atteindre un niveau de production élevé mais qui s'avère insuffisant pour compenser la croissance démographique de l'île, la population ayant presque doublé en un siècle.

*d) Les conséquences de la Seconde Guerre Mondiale*

La Réunion n'a pas joué de rôle majeur au cours de la Seconde Guerre Mondiale. Pourtant, cette dernière représentera une période difficile pour elle. En effet, bien qu'épargnée par les combats, La Réunion a souffert de l'arrêt quasi-total de ses approvisionnements.

Le 18 novembre 1942, les Forces Françaises Libres (FFL) renversent l'administration locale restée fidèle au régime de Vichy : l'île passe alors sous le contrôle de la France libre.

En 1945, au lendemain de la guerre, La Réunion est ruinée économiquement, physiquement et politiquement. La situation économique est désespérée. La production sucrière, qui était de 110 000 tonnes en 1940, tombe

---

<sup>1</sup> 33 000 tonnes en 1914, 42 000 tonnes en 1916, 37 000 tonnes en 1918 et 42 000 tonnes en 1920.

à 38 000 tonnes en 1942 et à 13 000 tonnes en 1944. La production de géranium, qui s'élevait à 155 tonnes en 1939, ne représente plus que 45 tonnes en 1947. La population manque de vivres : en janvier 1943, le gouverneur a dû demander de toute urgence 12 000 tonnes de riz, 8 000 tonnes de maïs et 4 200 tonnes de légumes pour éviter la famine. Les infrastructures ne sont pas en bon état. Sur 337 kilomètres de routes nationales, 44 seulement sont bitumés. L'état sanitaire de la population est déplorable, en raison de la prégnance de la tuberculose, de l'amibiase, de la bilharziose et du paludisme. En conséquence, si le taux de natalité est élevé (40 pour mille), la mortalité est excessive (21 pour mille) et la mortalité infantile inquiétante (145 pour mille). Enfin, la population réunionnaise est divisée en deux clans : les « Grands Blancs » qui forment une élite aisée, industrielle, brillante, dont beaucoup de membres sont titulaires de titres universitaires prestigieux, et les « Ti Moun » qui forment « *une plèbe physiquement déficiente par sous-nutrition, analphabète et économiquement dépendante de la classe des Blancs* »<sup>1</sup>.

Pour faire face à cette situation, La Réunion a alors besoin d'institutions modernes qui permettent de repenser le système économique et de redonner une vigueur physique à toute la population, bref « *repenser l'île dans une autre optique que celle de la colonisation* »<sup>2</sup>.

**Pour accomplir cette mutation, la transformation de l'île en département apparaît comme historiquement la plus logique.**

## ***B. L'ANCRAGE DE LA RÉUNION COMME DÉPARTEMENT D'OUTRE-MER***

Les colonies françaises des Antilles (Guadeloupe, Martinique), de Guyane et La Réunion ont réclamé, dès la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, une **assimilation de leur territoire et de leur population à la France**. Cette revendication était portée par une partie des élus locaux et des parlementaires, et partagée par la majorité des populations locales.

**La départementalisation est aujourd'hui solidement ancrée à La Réunion.**

### **1. La loi de départementalisation du 19 mars 1946**

**La transformation des colonies en départements représentait, pour La Réunion et les territoires des Antilles, à la fois la fin du régime colonial, structurellement et juridiquement inégalitaire, l'assimilation à la métropole, l'appartenance entière à la nation française et l'entrée dans un rapport complet d'égalité entre les populations des colonies et celles de la France hexagonale.**

---

<sup>1</sup> « La Réunion », d'André Scherer, Presses universitaires de France, collection « Que sais-je ? », 1980.

<sup>2</sup> *Ibid.*

*a) La départementalisation : une aspiration à l'égalité*

La Constitution de l'an III avait déjà transformé les vieilles colonies – dont La Réunion – en département mais cette évolution institutionnelle n'avait pas été maintenue. La Seconde République, en étendant le suffrage universel dans ces territoires dans les mêmes conditions qu'en métropole, avait confirmé que ces colonies étaient le prolongement de la patrie. Elles étaient également représentées au Parlement. Toutefois, une législation spéciale leur était appliquée.

**L'évolution institutionnelle réclamée par les anciennes colonies qui voulaient devenir des départements français marquait, dans l'esprit des Réunionnais et des habitants des autres futurs départements, la fin de l'ère coloniale de la France dans ces territoires et le début d'une nouvelle ère d'assimilation à la métropole.** Après le régime colonial caractérisé par un régime structurellement et juridiquement inégalitaire, La Réunion, à l'instar de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, allait désormais bénéficier d'un régime juridique reposant sur l'égalité complète entre les populations de ces territoires et de la métropole.

La transformation en département répondait à des aspirations anciennes et profondes de la population. Ainsi, Léon de Lépervenche, député communiste de La Réunion, affirmait-il, à la tribune de l'Assemblée constituante, en 1946 : « *Depuis 1935, la formule « la Réunion département français » inscrite sur les banderoles lors des manifestations ouvrières clamait la confiance de nos compatriotes en cette démocratie française à l'écart de laquelle ils étaient tenus [...]. Nous tenons à dire que nous ne connaissons pas les profondes différences qui existeraient entre nos populations et celles de la métropole. Il n'y a en effet chez nous aucun problème d'ordre linguistique, culturel et national* ».

L'objectif de la départementalisation est d'affirmer que les habitants des anciennes colonies deviennent des Français comme les autres. La départementalisation est alors conçue comme le moyen le plus sûr pour y parvenir. Comme l'a noté un de vos rapporteurs, « *la départementalisation était une forme de décolonisation, puisqu'elle instaurait la pleine égalité des droits entre tous les citoyens de métropole et d'outre-mer* »<sup>1</sup>.

*b) Une départementalisation progressive*

**La départementalisation se définit comme l'assimilation juridique à la métropole, la pleine application du droit commun de la République, garant de l'égalité civile, juridique, économique et sociale, de ses lois et règlements.** En d'autres termes, la départementalisation représente la promesse du développement économique et du progrès social. C'est pourquoi la force symbolique liée à la départementalisation a suscité un enthousiasme très fort de la part de la population réunionnaise.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 467 (2010-2011) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-467/110-467.htm.l>

La loi de départementalisation du 19 mars 1946<sup>1</sup> a été votée à l'unanimité et promulguée alors même que la France n'était toujours pas dotée d'une nouvelle Constitution. Celle-ci entrera en vigueur quelques mois plus tard, le 27 octobre 1946. Ce calendrier témoigne de l'attachement des autorités de l'époque de permettre aux quatre anciennes colonies de bénéficier rapidement d'un nouveau statut institutionnel fondé sur l'égalité des droits.

**Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française**

Version consolidée au 20 mars 1946

**Article 1**

Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français.

**Article 2**

Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront, avant le 1er janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements.

**Article 3**

Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, sur mention expresse insérée aux textes.

La présente loi, délibérée et adoptée par l'Assemblée nationale constituante, sera exécutée comme loi de l'État.

FELIX GOUIN Par le président du Gouvernement provisoire de la République :

Le ministre de la France d'outre-mer,

MARIUS MOUTET

Le ministre de l'intérieur,

ANDRÉ LE TROQUER

*Source : Légifrance*

L'article 73 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République énonçait : « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ». En d'autres termes, en application du **principe dit de « l'assimilation législative »**, la Réunion fut dès lors soumise aux dispositions de droit commun applicables en métropole sauf exceptions déterminées par la loi.

La départementalisation à La Réunion fut très progressive. En effet, il fallut plusieurs années pour que soient rendues applicables les législations en vigueur en métropole, étant donné le retard économique et social de La Réunion, mais également en raison des différences géographiques et climatiques. Par ailleurs, les ministères ne s'intéressaient pas suffisamment à

---

<sup>1</sup> *Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.*

ce département. C'est pourquoi des retards dans l'application de certaines lois furent constatés, ce qui suscita une certaine impatience dans la population dont la grande espérance de la départementalisation fut déçue. Certains tenants de l'assimilation qualifièrent la départementalisation comme un échec économique et social.

Cependant, la départementalisation a incontestablement permis à La Réunion une transformation profonde de ses infrastructures économiques (routières, aériennes, portuaires, électriques). La production de la canne à sucre a été modernisée. En revanche, l'industrialisation de l'île s'est heurtée à l'absence de matières premières, à l'éloignement des pays industrialisés et des sources de matières premières, au coût élevé du fret et à la taille réduite du marché intérieur. Malgré ces obstacles, des zones industrielles et commerciales ont été aménagées à Saint-Denis, à Saint-Pierre et surtout au Port, principalement tournées vers le secteur agro-alimentaire ou celui des industries de fabrication de matériaux destinés à la construction et aux travaux publics ou celui des industries mécaniques, électriques ou de construction métallique.

## **2. La Réunion dans la Constitution du 4 octobre 1958**

### *a) La confirmation du régime d'identité législative*

L'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 confirme le principe d'assimilation en prévoyant : « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ».

En d'autres termes, les départements d'outre-mer sont des départements de droit commun, les lois métropolitaines y sont applicables de plein droit sans qu'une mention expresse d'extension ne soit nécessaire, à la différence des anciens territoires d'outre-mer (TOM), de la Nouvelle Calédonie ou de la collectivité territoriale de Mayotte. Ainsi, **le régime d'identité législative prévu par la Constitution de 1958 va plus loin que la Constitution de 1946, qui renvoie à des exceptions l'application du droit commun dans les cas prévus par la loi.**

### *b) La révision constitutionnelle du 28 mars 2003*

Dans un contexte de désillusion vis-à-vis de la départementalisation, qui s'exprimait principalement dans les départements des Antilles, la question institutionnelle est réapparue au début des années 1990 et a abouti à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Depuis l'adoption de celle-ci, **La Réunion est régie par le nouvel article 73 de la Constitution relatif à l'application des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer.** Il autorise également « *la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités* ».

Toutefois, les élus de la Réunion n'ont pas souhaité bénéficier de l'ensemble des habilitations prévues par le nouvel article 73 de la Constitution et, contrairement aux autres départements d'outre-mer, n'ont pas eu recours aux possibilités de création d'une collectivité unique.

*c) Le choix du statut quo institutionnel*

L'évolution statutaire et institutionnelle qu'ont connue les départements de la Martinique et de la Guyane ne semble pas concerner La Réunion.

En effet, comme vos rapporteurs ont pu le constater, contrairement aux départements français d'Amérique, **la problématique institutionnelle n'est pas au cœur des préoccupations réunionnaises**. Ses élus restent, dans leur majorité, hostiles à une évolution trop différenciée de leur statut et du droit applicable par rapport à la métropole. Comme l'a rappelé notre collègue, M. Éric Doligé, « *Cette égalité institutionnelle est en effet souvent perçue comme une garantie de l'exercice plein et entier par les Réunionnais des droits et libertés reconnus par la République. La Réunion s'est d'ailleurs protégée d'une évolution trop différenciée du droit commun en faisant adopter par le Sénat, puis par le Congrès, un amendement prévoyant clairement que la possibilité pour les DOM de définir eux-mêmes des mesures relevant du domaine de la loi ou du règlement dans un nombre limité de matières ne s'appliquerait pas sur son territoire* »<sup>1</sup>.

En d'autres termes, 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 et de ne pas bénéficier des nouvelles possibilités d'adaptation et d'évolution institutionnelle**.

Vos rapporteurs ont mesuré à quel point la volonté de *statu quo* institutionnel perdurait. Toutefois, certains élus ont pu exprimer quelques réserves et ont indiqué que la cohabitation entre conseil général et conseil régional pourrait être, à l'avenir, repensée.

### **C. LA RÉUNION ET L'UNION EUROPÉENNE**

L'article 299-2 du traité instituant les Communautés européennes reconnaît la spécificité des départements d'outre-mer français. Appartenant à l'Union européenne, les régions ultrapériphériques 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* » (art. 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE).

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 519 (2008-2009), « *Les DOM, défi pour 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://www.senat.fr/notice-rapport/2008/r08-519-1-notice.html>.

La Réunion est, depuis 1997, l'une des neuf **régions ultrapériphériques (RUP)**<sup>1</sup> de l'Union européenne et bénéficie, à ce titre, pour la période 2007-2013, des programmes européens et fonds structurels suivants :

- POSEI : programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité ;
- FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural ;
- FEP : fonds européen pour la pêche ;
- FSE : fonds social européen ;
- FEDER : fonds européen de développement régional.

L'ensemble des régions ultrapériphériques bénéficie de 11 milliards d'euros d'aides de l'Union européenne pour la période 2007-2013.

#### **Article 349 du traité instituant la Communauté européenne**

*« Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.*

*« Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.*

*« Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »*

#### **Article 355 du traité instituant la Communauté européenne**

*« Outre les dispositions de l'article 52 du traité sur l'Union européenne relatives au champ d'application territoriale des traités, les dispositions suivantes s'appliquent :*

*« 1. Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349.*

*« 2. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie.*

*« (...)*

---

<sup>1</sup> En incluant Mayotte, qui s'est vue attribuer le statut de RUP lors du conseil européen du 11 juillet 2012.

« 6. Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission. »

Le statut de RUP est un atout majeur pour l'ensemble des départements d'outre-mer en général, et La Réunion en particulier. Les subventions que celle-ci perçoit au titre des différents fonds européens lui permettent de stimuler son développement économique, dans un contexte où elle connaît de graves difficultés économiques et sociales.

## II. LA RÉUNION FACE À SES DÉFIS

### A. LE PROBLÈME DE LA « VIE CHÈRE »

En 2009 puis en février 2012, La Réunion a connu une période de contestation sociale menée par une intersyndicale et des associations de consommateurs autour de la thématique de la vie chère. Cette contestation sociale a donné lieu à d'importants blocages dans l'île, laissant apparaître un **contexte de crise important et des questionnements profonds sur les évolutions de la société réunionnaise et son positionnement par rapport à la métropole et aux autres départements d'outre-mer.**

Plus généralement, le phénomène de la vie chère représente un enjeu social majeur dans les DOM<sup>1</sup>.

**Les facteurs expliquant le niveau élevé des prix sont nombreux et sont, pour la plupart d'entre eux, inextricablement liés à la condition ultramarine, à l'opacité entourant la comparaison des prix et à la spécificité du jeu de la concurrence en outre-mer. Vos rapporteurs estiment toutefois que cette problématique n'est pas une fatalité et que des solutions existent.**

#### 1. La difficile évaluation du niveau des prix

La comparaison des prix pratiqués en métropole et en outre-mer est rendue peu aisée à la fois par le nombre de facteurs intervenant dans la formation des prix et par la variation de leur poids respectif sur ces prix.

Selon l'INSEE<sup>2</sup>, « les prix ont augmenté en moyenne de 2,5 % à La Réunion entre 2010 et 2011, contre 2,1 % en France métropolitaine. L'augmentation des prix de l'énergie et celle des services ont contribué chacune à 36 % de l'augmentation totale des prix. La hausse des prix des produits alimentaires explique un cinquième de l'inflation ».

<sup>1</sup> Vos rapporteurs renvoient aux travaux de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer consacrés à la thématique de la vie chère, dont les conclusions seront publiées à l'automne 2012.

<sup>2</sup> Insee, Informations Rapides Réunion, n° 217, mars 2012.

Cependant, comme l'a noté en 2009 la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer<sup>1</sup>, les prix entre métropole et DOM peuvent fortement varier selon les produits.

Les habitudes de consommation ne sont pas les mêmes en métropole et en outre-mer. **Le niveau de vie plus élevé en métropole et la différence de climats impliquent des approches différentes, qui contribuent à remettre en cause le contenu des « paniers-type » (ou « chariots-type ») définis par l'INSEE, l'UFC-Que choisir ou les observatoires des prix et des revenus domiens.** Or, ces « paniers-type » sont le fondement des comparaisons de prix entre DOM et métropole.

Enfin, le poids respectif de chaque facteur déterminant le prix (acheminement, octroi de mer, importateur-grossiste, distributeur...) peut varier, dans des proportions parfois importantes.

La situation de chaque DOM, de chaque produit, de chaque article, de chaque étape du circuit d'approvisionnement est donc différente, à tel point qu'il est difficile d'identifier globalement le ou les responsable(s) du niveau élevé des prix en outre-mer. Tous ces éléments conduisent les différents acteurs (pouvoirs publics, entreprises, consommateurs) à **contester les chiffres donnés par leurs interlocuteurs et aboutissent à une situation quasi-inintelligible, peu propice à la prise de décision politique.**

## 2. Un phénomène aux origines multiples

Malgré cette opacité et la complexité du problème de la vie chère, plusieurs facteurs permettent d'expliquer l'importance du niveau des prix pratiqués en outre-mer. **L'éloignement, l'insularité et l'étroitesse des marchés des DOM jouent un rôle fondamental dans l'explication de ce phénomène qui est amplement aggravé par le manque de concurrence.**

### *a) Le coût de l'acheminement*

Les tarifs pratiqués vers les DOM pour le **fret maritime** sont plus élevés que ceux appliqués pour l'Asie, en raison de la faiblesse des volumes transportés. Le volume du chargement des navires à destination de La Réunion et des autres DOM est en général faible et les bateaux repartent souvent presque à vide vers la métropole : les compagnies maritimes répercutent logiquement cette moindre rentabilité des chargements sur leurs tarifs.

Le fret maritime est par ailleurs un secteur peu concurrentiel.

En raison de ces deux facteurs, le coût du fret représenterait, pour la plupart des produits, entre 5 et 15 % du prix de vente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 519 (2008-2009), « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2008/r08-519-1-notice.html>.

*b) Un chaînon supplémentaire : l'importateur-grossiste*

En métropole, les fabricants vendent directement aux distributeurs. Dans les DOM, les distributeurs passent par un **importateur-grossiste** (ou agent de marque), acteur incontournable de la chaîne d'approvisionnement, dont le rôle est de mutualiser les achats. Il représente surtout un acteur supplémentaire qui réalise également des marges, ce qui constitue un maillon supplémentaire dans la hausse des prix en outre-mer.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que, en toute logique, l'importance des volumes des commandes et la mutualisation des moyens logistiques pratiqués par les importateurs-grossistes devraient avoir un effet bénéfique sur les coûts d'approvisionnement.

*c) La marge des distributeurs*

Les marges habituellement observées pour les distributeurs avoisinent les 20 %, pourcentage équivalent aux marges réalisées en métropole. Ce pourcentage, qui n'est qu'une moyenne, peut augmenter pour certains produits dans des proportions considérables.

En outre, cette marge de 20 % s'applique, en raison des coûts supplémentaires induits par le fret et l'intervention de l'importateur-grossiste, à un prix plus élevé si bien que le montant de la marge en euros est donc plus important.

Sur cette question, un exemple donné par les services fiscaux de La Réunion a particulièrement frappé vos rapporteurs. Une paire de chaussures importées de Chine coûte en moyenne 60 centimes d'euros, auxquels s'ajoutent 10 centimes d'euros de taxes (TVA, octroi de mer, etc.), soit un total de 70 centimes d'euros. Pourtant, une paire de chaussure est vendue, en moyenne, environ 20 euros. **La différence entre les deux prix (20 euros – 0,70 euro = 19,30 euros) représente, en grande partie, la marge pratiquée par les distributeurs.**

C'est pourquoi vos rapporteurs plaident pour l'édiction de normes législatives ou réglementaires visant à modifier en profondeur les mécanismes qui se traduisent par des monopoles de fait dans le secteur de la distribution à La Réunion.

**Proposition n° 1 :**

**Modifier profondément, par des normes législatives et réglementaires, les mécanismes qui se traduisent par des monopoles de fait dans le secteur de la distribution à La Réunion.**

---

<sup>1</sup> Avis 09-A-45 de l'Autorité de la concurrence relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer, 8 septembre 2009.

*d) Le manque de concurrence dans le secteur de la grande distribution*

Le marché ultramarin de la grande distribution est caractérisé par le **jeu restreint de la concurrence**. Selon les personnes entendues par vos rapporteurs, les grands groupes apparaissent clairement comme les responsables de la vie chère en raison des marges pratiquées.

La spécificité de l'approvisionnement et les moyens logistiques requis, ainsi que la rareté et la cherté des locaux commerciaux, sont des obstacles freinant les volontés d'implantation de nouveaux distributeurs.

Selon les secteurs concernés, il serait peu aisé de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'agrandir la taille de l'entreprise pour lui permettre de produire à moindre coût et celle de maintenir un nombre suffisant d'acteurs sur le marché pour faire jouer la concurrence.

Par ailleurs, la question de l'emploi est directement liée au développement de la concurrence. Dans le rapport précité de la mission commune d'information du Sénat sur les DOM de 2009, il avait été évoqué l'hypothèse de la libéralisation de la distribution du carburant, afin d'aboutir à la baisse des prix à la pompe. Toutefois, les prix élevés de ces derniers s'expliqueraient notamment par un niveau important des charges sociales, les stations-service ultramarines employant comparativement plus de personnes qu'en métropole. Ainsi, la libéralisation, qui impliquerait le développement du libre-service, pourrait remettre en cause jusqu'à 80 % des emplois actuels de pompistes, soit environ 2 900 personnes pour les DOM (hors Mayotte). Ainsi, **dans de nombreux secteurs, l'impact social de la libéralisation ou de la déconcentration du marché est potentiellement fort, et freine le développement de la concurrence.**

*e) L'imposition douanière*

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs considèrent que l'ensemble des taxes applicables aux produits importés sont responsables de la vie chère car elles apparaissent trop protectionnistes. En d'autres termes, les **taxes douanières ont donc une influence directe sur les prix.**

Or, ces taxes douanières représentent également une part importante des recettes fiscales des collectivités territoriales de La Réunion. Ainsi, une diminution des taxes sur certains produits conduit à une diminution des recettes des collectivités qui doit être compensée par une augmentation de taxes applicables à d'autres produits, ce qui ne représente pas un levier efficace.

f) *Les facteurs secondaires*

A ces principaux facteurs, s'ajoutent d'autres éléments qui jouent, à un degré moindre, un rôle majeur sur le niveau des prix dans les départements ultramarins :

- l'**approvisionnement moins régulier des DOM**, conséquence logique de leur éloignement, implique la nécessité de stocker des volumes importants de produits. Le coût du stockage vient donc s'ajouter aux éléments de détermination du prix des articles ;

- la **disparité des revenus en outre-mer**, plus importante qu'en métropole, influe sur la politique des prix pratiqués. Dans les marchés peu concurrentiels, il a été observé que les distributeurs préfèrent s'adresser aux clients aisés plutôt qu'à ceux ayant de faibles revenus, moins « rentables ». Les prix sont donc fixés en fonction de cette clientèle aisée, pour laquelle le prix n'est pas forcément un critère de choix prépondérant ;

- l'**indemnité d'éloignement des fonctionnaires métropolitains** en poste à La Réunion est considérée par la majorité des Réunionnais comme un facteur pouvant expliquer le phénomène de la vie chère. Le niveau de rémunération des fonctionnaires ultra-marins crée en effet un déséquilibre social important entre travailleurs du secteur public et du secteur privé, et le développement local est par ailleurs freiné par la faible attractivité du secteur privé.

**La sur-rémunération des fonctionnaires d'outre-mer**

Les fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales en poste en outre-mer perçoivent une **rémunération majorée**, instituée par un ensemble de dispositions législatives<sup>1</sup> et réglementaires. Le régime de ces rémunérations est assez hétérogène et varie notamment selon le lieu, le corps et le lieu de résidence habituelle du fonctionnaire.

Pour les départements d'outre-mer (DOM) :

- les fonctionnaires perçoivent un **traitement indiciaire brut majoré** de 25 %, auquel s'ajoute un complément dit « temporaire » ;

- les fonctionnaires métropolitains s'installant dans un DOM bénéficient d'une **prime spécifique d'installation** équivalant à 12 mois de traitement indiciaire, payée en trois fractions. Chacune des trois fractions est majorée de 10 % pour le conjoint, concubin ou pacsé et de 5 % par enfant à charge ;

- les fonctionnaires d'État et les magistrats titulaires ou stagiaires affectés en Guyane et dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, s'ils y accomplissent une durée minimale de 4 années consécutives de service, perçoivent l'**indemnité particulière de sujétion et d'installation** (Ipsi), équivalant à 16 mois de traitement indiciaire, payable en trois fractions.

A Mayotte, le dispositif de sur-rémunération ne s'applique pas. Toutefois, les fonctionnaires de l'État bénéficient d'une **indemnité d'éloignement** représentant 23 mois de traitement net pour 24 mois de séjour. Dans une réponse au sénateur de Mayotte, M. Soibahadine Ibrahim Ramadani<sup>2</sup>, l'ancienne ministre de l'Outre-mer, Mme Marie-Luce Penchard, a précisé qu'il n'était « pas envisagé, ni souhaitable, de créer à Mayotte un régime de sur-rémunération supplémentaire ».

<sup>1</sup> Loi du 3 avril 1950 pour les DOM et loi du 30 juin 1950 pour les anciens TOM.

<sup>2</sup> Journal Officiel du Sénat du 26 août 2010, p. 2239.

Justifiée à l'origine par le coût de la vie ultra-marine, la sur-rémunération des fonctionnaires est aujourd'hui objet de polémique. L'écart de prix entre métropole et outre-mer est en effet bien moindre que l'écart de traitement des fonctionnaires. Une étude de l'Insee réalisée en 2010 à la demande d'Yves Jégo, alors secrétaire d'État à l'Outre-mer, a conclu que les prix étaient supérieurs de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe et de 6,2 % à la Réunion.

Enfin, dans la fonction publique d'outre-mer, cette sur-rémunération pose également problème. Pour les postes les plus importants par exemple, les cadres locaux sont souvent exclus au profit de cadres métropolitains expérimentés, attirés par le niveau de traitement. En outre, en raison de contraintes budgétaires, les administrations opèrent un nivellement par le bas en termes de recrutement et de promotion : le taux d'agents du cadre A est ainsi très inférieur à la moyenne nationale.

### 3. L'urgence d'agir

Pour lutter contre la vie chère, plusieurs leviers pourraient être explorés.

Tout d'abord, une réflexion pourrait être menée pour **ouvrir le marché réunionnais à l'espace régional**, pour une liste de produits de première nécessité. En effet, alors qu'un approvisionnement dans les pays voisins plutôt qu'en métropole serait logique et surtout moins coûteux, celui-ci est rendu difficile, voire impossible, en raison de l'**application des normes européennes**. Toutefois, une telle proposition nécessite, dans un certain nombre de domaines, que les pays voisins mettent aux normes leur industrie alimentaire.

#### Proposition n° 2 :

**Ouvrir le marché réunionnais aux pays voisins,  
pour une liste de produits de première nécessité.**

Une deuxième piste pourrait consister à **diminuer certaines taxes douanières afin de stimuler l'activité économique**. Ainsi, les taux sur les produits de première nécessité seraient fixés à un faible niveau tandis qu'ils seraient plus élevés pour les produits dits « de luxe ». Ce système permettrait de maintenir le niveau des recettes des collectivités territoriales réunionnaises et de diminuer le prix de certains produits de première nécessité.

#### Proposition n° 3 :

**Diminuer les taxes d'importation des produits de première nécessité  
tout en augmentant celles des produits dits « de luxe ».**

Par ailleurs, il est nécessaire de **mettre en place une politique de transparence en ce qui concerne la formation des prix**, afin de connaître précisément l'influence de chaque facteur et la marge pratiquée par les distributeurs. Une telle mesure permettrait de mieux contrôler la grande distribution quant à la fixation des prix, et mettrait l'État en mesure de pénaliser les entreprises pratiquant des marges trop élevées au détriment des consommateurs. On rappellera que nos collègues, MM. Jacques Le Guen et Jérôme Cahuzac<sup>1</sup>, avaient dénoncé l'absence de transparence de la fixation du prix du pétrole dans les départements d'outre-mer, qui débouche sur une absence de contrôle de la part des services de l'État. Ils avaient également relevé le phénomène de position dominante des compagnies pétrolières ainsi que leurs relations opaques et complexes avec les gérants. C'est pourquoi ils avaient proposé une clarification de l'information du consommateur afin que ce dernier dispose en permanence de tous les éléments afin de pouvoir influencer sur la tarification des produits proposés. Vos rapporteurs partagent ce souci et estiment indispensable de réglementer le prix de l'essence et des produits pétroliers à La Réunion.

**Proposition n° 4 :**

**Réglementer le prix de l'essence et des produits pétroliers.**

Un décret du 8 novembre 2010<sup>2</sup> a d'ailleurs profondément réformé les conditions de fixation des prix en matière de carburant. Le prix à la pompe est désormais calculé chaque mois en fonction d'une structure des prix transparente (précisant les indices de référence de l'approvisionnement, la fiscalité, le revenu des importateurs et des détaillants). L'arrêté préfectoral qui fixe les prix tous les mois détaille la décomposition du prix maximum payé par le consommateur, ce qui permet à ce dernier de connaître la marge des distributeurs et le poids des taxes. Vos rapporteurs estiment qu'un dispositif similaire devrait s'appliquer pour d'autres produits, afin de permettre la comparaison des prix pratiqués à La Réunion avec ceux de la métropole.

**Proposition n° 5 :**

**Assurer la transparence  
de la formation des prix auprès des consommateurs.  
Faire connaître les prix des mêmes produits en métropole.  
Sanctionner les entreprises qui pratiquent des marges trop élevées.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information sur la mission d'information commune sur le prix des carburants dans les départements d'outre-mer, n° 1885, XIII<sup>ème</sup> législature.*

<sup>2</sup> *Décret n° 2010-1333 du 8 novembre 2010 réglementant les prix des produits pétroliers et du gaz de pétrole liquéfié dans le département de La Réunion.*

Comme vos rapporteurs l'ont décrit précédemment, il n'existe pas de véritable libre concurrence à La Réunion, alors qu'il est **nécessaire de favoriser une concurrence saine et réglementée**. C'est pourquoi vos rapporteurs estiment qu'une réflexion doit être conduite rapidement afin de limiter le poids des monopoles à La Réunion et, plus globalement, dans les outre-mer.

Pour cela, il est impératif de **renforcer les moyens des services de la concurrence dans les départements d'outre-mer**. Comme l'avait constaté votre commission pour la Polynésie française<sup>1</sup>, le droit de la concurrence est quasi inexistant à La Réunion et, plus globalement, dans les départements d'outre-mer, ce qui souligne l'intérêt de conforter l'autorité de la concurrence dans son action dans les départements d'outre-mer.

**Proposition n° 6 :**

**Renforcer très sensiblement les moyens de l'autorité de la concurrence pour les départements d'outre-mer.**

***B. LES ENJEUX SPÉCIFIQUES DE LA JUSTICE À LA RÉUNION***

Les tribunaux de La Réunion sont confrontés à un double défi : d'une part, répondre à une demande croissante de justice et, d'autre part, surmonter la diminution des effectifs.

**1. Une demande croissante de justice**

**L'activité des différentes juridictions a fortement augmenté au cours des cinq dernières années à La Réunion.**

L'activité du tribunal de grande instance (TGI) de Saint-Denis est à cet égard révélatrice de la hausse de l'activité des juridictions. Comme l'avait relevé notre collègue, M. Roland du Luart<sup>2</sup>, « *entre 2006 et 2010, le TGI de Saint-Denis s'est caractérisé par une forte hausse de son activité tant du point de vue des flux (+ 18,5 % d'affaires civiles et commerciales nouvelles, + 25 % de plaintes pénales et de PV reçus) que de celui des décisions rendues (+ 23,3 % d'affaires civiles et commerciales terminées). La seule exception concerne les décisions correctionnelles rendues, qui régressent légèrement de 1,5 %.* »

---

<sup>1</sup> Rapport n° 530 (2010-2011) sur le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, de M. Christian Cointat, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-530/110-530.html>.

<sup>2</sup> « *La justice entre deux eaux dans l'Océan indien* », rapport n° 549 (2010-2011) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances du Sénat, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-549-notice.html>.

## **2. L'insuffisance des moyens humains**

- **La Cour d'appel de La Réunion**

L'exemple de la **Cour d'appel de La Réunion** est à ce titre particulièrement éclairant. A ce jour, celle-ci compte dix-neuf magistrats du siège et cinq magistrats du parquet, intégrant le magistrat affecté à la chambre d'appel détachée de Mamoudzou à Mayotte.

La circulaire de localisation des emplois de magistrats et de fonctionnaires pour l'année 2012, publiée le 17 février 2012, indique que l'effectif des magistrats du siège diminuerait de quatre magistrats, ce qui le ferait passer de dix-neuf à quinze. Pourtant, la charge de travail de la cour d'appel nécessite à l'évidence un renforcement de ses effectifs plutôt qu'une diminution, afin qu'elle puisse faire face à l'afflux des dossiers qui lui sont soumis.

Face à ce constat, vos rapporteurs estiment nécessaire de ne pas supprimer ces quatre postes. Ils considèrent par ailleurs qu'une réflexion devra être menée par les services de la Chancellerie au sujet de l'allocation des magistrats dans les différentes juridictions réunionnaises compte-tenu de leur charge de travail.

**Proposition n° 7 :**

**Maintenir les postes de magistrats du Siège de la Cour d'appel de Saint-Denis-de-La-Réunion, tel que prévu par la circulaire de localisation des emplois de magistrats et de fonctionnaires pour l'année 2012.**

- **La situation du tribunal de grande instance de Saint-Denis**

Le **tribunal de grande instance de Saint-Denis** est soumis à la même problématique. Il dispose de vingt-sept magistrats du siège. Or, en raison de mutations, l'effectif réel s'élèvera, en septembre prochain, à vingt-quatre magistrats. Seront vacants un poste de juge non-spécialisé, un poste de vice-président d'instance et celui de vice-président d'instruction. Bien que la circulaire précitée de localisation des emplois de magistrats et de fonctionnaires pour l'année 2012 ne prévoit pas de suppression de postes, trois postes de magistrats ne devraient pas être pourvus.

On relèvera que le nombre de vingt-sept magistrats du siège dans la juridiction la plus importante de l'ensemble de l'outre-mer n'a pas évolué depuis de nombreuses années alors même que la juridiction a du faire face, à moyens constants, à de nombreuses réformes telles que :

- l'entrée en vigueur, depuis août 2011, de la loi sur l'hospitalisation

sans consentement<sup>1</sup>, qui s'accompagne de 550 mesures annuelles et de 3 audiences hebdomadaires ;

- la juridictionnalisation du service de l'application des peines ;
- les réformes touchant le fonctionnement de la justice des mineurs.

Cette situation posera, là encore, de sérieux problèmes. C'est pourquoi vos rapporteurs estiment indispensable de pourvoir rapidement aux vingt-sept postes de magistrats du siège du TGI de Saint-Denis-de-La-Réunion.

**Proposition n° 8 :**

**Pouvoir rapidement la totalité des postes de magistrats  
du Siège du tribunal de grande instance de Saint-Denis-de-La-Réunion.**

Le TGI dispose également de huit magistrats du parquet. Or, le ressort du TGI de Saint-Denis couvre la zone la plus industrielle et la plus commerciale de l'île, ce qui représente environ 550 000 habitants. Cet effectif est insuffisant compte-tenu de la charge de travail dévolue à chaque magistrat. Or, selon les informations fournies par M. Richard Bometon, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint-Denis, la charge de travail des magistrats du parquet est liée aux spécificités du ressort :

- le contentieux économique et financier est important, avec des affaires complexes et délicates ;
- un magistrat est entièrement affecté à l'exécution des peines en raison de l'existence de deux établissements pénitentiaires importants ;
- le contentieux des mineurs est en nette progression et nécessite le concours de trois juges ;
- enfin, le parquet civil gère un contentieux important, lié principalement aux délégations d'autorité parentale avec Mayotte et aux nombreuses rectifications d'état-civil.

Or, **la comparaison de l'effectif des magistrats du parquet du TGI de Saint-Denis avec celui de tribunaux au ressort similaire fait apparaître l'insuffisance de l'effectif à Saint-Denis.** En effet, à titre d'exemple, le ressort du TGI à la Martinique est de 400 000 habitants, soit inférieur à celui de Saint-Denis, avec un effectif de 10 magistrats du parquet. C'est pourquoi vos rapporteurs plaident pour la création d'un sixième poste de magistrat du parquet au TGI de Saint-Denis-de-La-Réunion.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

**Proposition n° 9 :**

**Créer un sixième poste de magistrat du parquet  
au tribunal de grande instance de Saint-Denis-de-La-Réunion.**

- **Le tribunal de grande instance de Saint-Pierre**

Vos rapporteurs ont constaté une difficulté analogue pour les magistrats du parquet du **tribunal de Grande Instance de Saint-Pierre**. L'effectif s'élève aujourd'hui à cinq magistrats. Or, il apparaît nécessaire de créer un sixième poste. En effet, le départ anticipé de deux magistrats, en raison de l'utilisation de leur compte épargne temps, déséquilibrera l'effectif, au moment où le nombre d'affaires traitées en correctionnelle augmente fortement : celui-ci a été multiplié par 5,5 en vingt ans alors que cette juridiction ne compte qu'un seul magistrat complémentaire sur cette même période.

**Proposition n° 10 :**

**Créer un sixième poste de magistrat du parquet  
au tribunal de grande instance de Saint-Pierre.**

Enfin, vos rapporteurs estiment indispensable de pourvoir le troisième poste de juge d'instance au **tribunal d'instance de Saint-Denis-de-La-Réunion**, tout récemment créé. Selon les informations fournies par Mme Marie-Paule Debladis, vice-présidente du tribunal d'instance de Saint-Pierre, la Chancellerie n'a pas considéré comme une priorité la nomination d'un magistrat sur ce poste dans la mesure où le tribunal de grande instance de Saint-Pierre sera, le 1<sup>er</sup> septembre 2012, à effectif complet. Il disposera alors d'un poste de magistrat en surnombre, qui pourrait être affecté au tribunal d'instance. Les magistrats rencontrés par vos rapporteurs ont toutefois fait remarquer que ce surnombre n'était, par nature, nullement pérenne.

Or, ce troisième poste de magistrat est absolument nécessaire, compte tenu du nombre très important de tutelles (3 400 dossiers), d'un contentieux de surendettement en très nette augmentation et du particularisme du contentieux civil de ce tribunal qui se situe dans le secteur sud de l'île, semi-rural, lequel doit faire face à une urbanisation constante et connaît, de ce fait, de nombreux dossiers de droit rural et de bornage. Par ailleurs, ce magistrat supplémentaire apporte sa contribution au Conseil des Prud'hommes de Saint-Pierre, où le juge d'instance siège de manière régulière en tant que juge départiteur.

En outre, la suppression de la juridiction de proximité, le 1<sup>er</sup> janvier 2013, se traduira également par un supplément de contentieux d'environ 40 %, auquel les effectifs actuels, sous-dimensionnés, ne pourront faire face.

C'est pourquoi vos rapporteurs estiment nécessaire et urgent de pourvoir le troisième poste de juge d'instance au tribunal d'instance de Saint-Pierre-de-La-Réunion.

**Proposition n° 11 :**

**Pourvoir le troisième poste de juge d'instance  
au tribunal d'instance de Saint-Pierre-de-La-Réunion.**

- **Le tribunal administratif de La Réunion**

Il convient en réalité de parler de deux tribunaux administratifs, l'un situé à La Réunion, le second à Mayotte. Bien qu'ils soient légalement autonomes, ils disposent toutefois de magistrats communs.

Si M. Jean Brenier, président du Tribunal administratif de La Réunion, n'a pas relevé de problèmes d'effectif dans sa juridiction, qui dispose de 11 magistrats pour 9 postes budgétaires, il s'est en revanche inquiété de l'augmentation de la charge de travail liée principalement au contentieux des reconduites à la frontière de Mayotte. En 2008, il a estimé que la charge de travail liée au ressort de Mayotte s'élevait à 25 % de la charge de travail totale tandis qu'elle est évaluée à un tiers aujourd'hui.

Par ailleurs, on rappellera que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ne s'applique pas à Mayotte. Le contentieux des reconduites à la frontière à Mayotte est en effet régi par une ordonnance du 26 avril 2000<sup>1</sup>. M. Jean Brenier estime que le droit commun du droit des étrangers devrait également s'appliquer à Mayotte puisque le droit spécifique qui s'applique à Mayotte et défini par l'ordonnance précitée n'a pas permis de résoudre le problème de l'immigration illégale ainsi que les souffrances créées pour les Mahorais.

Les autorités européennes sont d'ailleurs favorables, dans le cadre de la reconnaissance de Mayotte du statut de région ultrapériphérique, au maintien de ce cadre particulier.

### **3. Des enjeux spécifiques**

L'organisation judiciaire de La Réunion est par ailleurs confrontée à certains défis qui lui sont spécifiques.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, modifiée par l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007, intégrant les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

*a) La question préoccupante des frais de justice*

Tout d'abord, la **question des frais de justice revêt un caractère préoccupant à La Réunion**. On rappellera que le ministère de la justice a engagé une politique de maîtrise budgétaire des frais de justice depuis 2006. A La Réunion, les différentes juridictions s'efforcent de diminuer ces dépenses ce qui les conduit à retarder le paiement de certains experts qui, pour ce motif, refusent de poursuivre leur collaboration avec les juridictions.

Ainsi, pour le TGI de Saint-Denis-de-La-Réunion, au 1<sup>er</sup> mars 2012, 5 414 mémoires de frais de justice étaient en attente de traitement à la régie et au service centralisateur des frais de justice pour un montant total de 722 943,28 euros. La majorité d'entre eux sont en attente de traitement à la régie : 4 623 mémoires pour un montant de 619 790 euros. Toujours à cette date, le montant des frais de justice en attente de paiement représente environ 50 % du montant de la dotation allouée au titre de l'année 2011.

Pour la cour d'appel de La Réunion, l'enveloppe déléguée au titre des frais de justice s'élève à 1 645 787 euros pour 2012. Cette enveloppe est en baisse en raison du transfert des frais d'affranchissement vers le budget de fonctionnement courant mais aussi de la prise en charge, au niveau de l'administration centrale, des dépenses de certains prestataires.

**Frais de justice de la Cour d'appel de La Réunion  
entre 2009 et 2012**

	2009	2010	2011	2012
Total (euros)	2 400 588	2 618 000	2 598 392	1 645 787

Source : Cour d'appel de La Réunion.

**Les dotations sont utilisées en priorité pour apurer les frais de justice non encore payés, dont certains remontent à plus de deux ans.** Ainsi, les juridictions sont conduites à opérer des choix dans le recours aux experts. C'est pourquoi les personnes entendues par vos rapporteurs craignent de ne pouvoir faire au paiement des frais de justice actuels et de se retrouver dans une situation d'incapacité de paiement dans les prochains mois. En d'autres termes, **les difficultés rencontrées par les juridictions réunionnaises s'accompagnent d'une « fabrication d'impayés » et de mécontentement de la part des experts.**

Cette situation apparaît particulièrement préoccupante car elle est **préjudiciable au bon fonctionnement de la justice**. Une justice indépendante et efficace nécessite le concours des experts de justice qui sont indispensables pour élucider de nombreuses affaires, notamment criminelles. C'est pourquoi vos rapporteurs estiment qu'une dotation exceptionnelle pourrait être versée aux juridictions réunionnaises, voire plus largement aux juridictions d'outre-mer, afin de leur permettre d'apurer leur dette et continuer à disposer du concours d'experts.

**Proposition n° 12 :**

**Prévoir une dotation exceptionnelle aux juridictions réunionnaises, voire plus largement aux juridictions d'outre-mer, afin de leur permettre d'apurer leur dette et continuer à disposer du concours d'experts.**

*b) La nécessaire revalorisation de l'aide juridictionnelle ?*

Vos rapporteurs ont été sensibilisés au faible niveau de l'aide juridictionnelle qui ne permet pas à plusieurs cabinets d'avocats de La Réunion de subvenir à leurs dépenses de fonctionnement.

On rappellera que l'aide juridictionnelle (AJ) consiste, pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leur droit en justice, à bénéficier d'une prise en charge par l'État de la rétribution des auxiliaires de justice (avocat, huissier...) et des frais (expertise, enquête sociale, médiation familiale, ...), en tout (aide totale) ou partie (aide partielle), en fonction du niveau des ressources du bénéficiaire.

Selon les informations fournies par Maître Thierry Gangate, bâtonnier de l'ordre des avocats de Saint-Pierre, une grande part des affaires relèvent de l'aide juridictionnelle. Le tableau suivant présente, pour le tribunal de Grande Instance de Saint-Pierre, la hausse des requêtes déposées au titre de l'aide juridictionnelle et l'augmentation du nombre d'AJ prononcées.

**Évolution de l'aide juridictionnelle au TGI  
de Saint-Pierre entre 2008 et 2011**

	2008	2009	2010	2011
Requêtes déposées	5 163	5 133	5 223	5 466
Nombre d'AJ prononcées	5 247	5 149	5 209	5 461

Source : TGI de Saint-Pierre.

Il estime ainsi que **de nombreux avocats réunionnais sont dépendants de celle-ci pour assumer leurs charges de fonctionnement**. Or, la majorité des actes relevant de l'aide juridictionnelle n'a pas été revalorisée depuis plusieurs années. Ainsi, il s'est plaint que l'aide juridictionnelle attachée à une intervention « gardé à vue » s'élève, depuis 2002, à 61 euros. C'est pourquoi il a plaidé pour une revalorisation de l'aide juridictionnelle, afin de permettre aux cabinets d'avocats d'assurer leurs missions auprès des justiciables. En revanche, Maître Léopoldine Settama, bâtonnier de l'ordre des avocats de Saint-Denis, n'a pas évoqué de difficultés particulières liées à l'aide juridictionnelle. Il s'est au contraire félicité de la réduction du délai nécessaire pour l'accorder, qui est passé de 1 an à 3 mois.

*c) Les difficultés de recourir aux assistants de justice*

Selon les informations fournies par le service administratif régional judiciaire de La Réunion, cinq assistantes de justice sont actuellement recrutées au sein des juridictions réunionnaises (1 à la cour d'appel, 2 au TGI de Saint-Denis, 2 au TGI de Saint-Pierre). Leur concours est très précieux car il permet de suppléer au manque de magistrats et de greffes des juridictions réunionnaises. Par ailleurs, cette possibilité représente également une expérience professionnelle intéressante permettant de mettre en pratique les acquis universitaires de certains étudiants en leur proposant une découverte des institutions judiciaires.

Toutefois, les personnes entendues ont pointé les difficultés de recourir à des assistants judiciaires, en raison du nombre limité d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) qui leur est réservé, s'élevant aujourd'hui à cinq, et qui ne permet pas d'en recruter plus. Vos rapporteurs regrettent cette situation car ces derniers pourraient, à la fois, pallier les difficultés de personnels avérées et offrir aux étudiants une expérience professionnelle solide. C'est pourquoi ils proposent de doubler le nombre d'ETPT réservés aux assistants de justice au sein des juridictions réunionnaises, en raison de l'aide qu'ils apportent aux magistrats et aux greffes.

**Proposition n° 13 :**

**Doubler le nombre d'assistants de justice  
dans les juridictions réunionnaises.**

**4. Les difficultés immobilières des juridictions réunionnaises**

Les personnes entendues ont sensibilisé vos rapporteurs sur les **difficultés liées à la gestion immobilière des différentes juridictions.**

M. Patrice Camberou, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint-Pierre, a indiqué à vos rapporteurs que les locaux du TGI de Saint-Pierre étaient étroits, vétustes, avec la présence de fuites d'eau et des problèmes récurrents d'électricité. M. Philippe Cavalerie, président du tribunal de grande instance de Saint-Pierre, a confirmé la fragilité avérée du tribunal. Un programme immobilier a été proposé à la Chancellerie, prévoyant notamment la délocalisation d'un service pour permettre un desserrement de la contrainte de place. Il n'a toutefois pas été retenu.

De même, le ressort de la cour d'appel de La Réunion comprend, depuis 2011, les juridictions de Mayotte sans avoir bénéficié de moyens humains supplémentaires et, en l'absence de l'Agence régionale de l'Équipement, de technicien immobilier. Par ailleurs, les chefs de cour ne sont assistés dans leur mission de gestion immobilière que par le magistrat délégué à l'équipement qui a, par ailleurs, des activités juridictionnelles et la

responsable des marchés publics du service administratif régional. En outre, le concours de la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) de la Réunion a diminué à due proportion de la baisse de ses effectifs ce qui impose aux juridictions de recourir à des bureaux d'études privés, impactant fortement leur budget déjà contraint.

On soulignera que les budgets d'entretien immobilier, qui concernent les opérations inférieures à 60 000 euros, sont compris dans la dotation de fonctionnement. Depuis plusieurs années, ces budgets sont fléchés : en d'autres termes, les crédits alloués correspondent exactement aux demandes budgétaires des juridictions. Il en résulte que les gestionnaires ne disposent d'aucune marge de manœuvre sauf à ne pas respecter le fléchage des crédits.

**A ce manque de souplesse s'ajoute la contrainte résultant du fait que les demandes budgétaires sont formalisées en juillet-août de chaque année.** Pourtant, de nombreux aléas peuvent subvenir entre les demandes de crédits et la notification des budgets.

Une dernière difficulté est liée à **l'insuffisance de la dotation budgétaire dont bénéficient les juridictions.** Selon les informations fournies par M. Denis Robert-Charrerau, procureur général près la Cour d'Appel, la dotation initiale allouée à la cour d'appel en 2011 s'élevait à 77 613 euros. Elle a été par la suite complétée par trois nouvelles dotations, s'élevant respectivement à 45 185 euros, 108 621 euros et 14 103,69 euros. A titre d'exemple, la dotation s'élevant à 108 621 euros a été notifiée le 26 août 2011. Elle portait sur des opérations de sécurisation des juridictions qui ont nécessité l'intervention d'un bureau d'études techniques, préalable à la procédure des marchés. Or, les phases techniques et de procédure de marché n'ont pas permis à la juridiction de notifier les marchés avant la fin décembre 2011, avec le risque non négligeable de non-report des crédits non encore utilisés. Comme le constate M. Robert-Charrerau, *« cet exemple illustre la difficulté d'une gestion induite par l'absence d'une dotation initiale approchant le cumul des dotations annuelles »*. Par ailleurs, certaines opérations, pourtant indispensables, ne sont pas retenues par les services de la Chancellerie, telles que le remplacement des climatiseurs du Palais de Justice de Saint-Pierre.

Ainsi, **les magistrats rencontrés 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.** C'est pourquoi vos rapporteurs plaident pour la suppression du fléchage des crédits de la justice afin de laisser aux gestionnaires locaux la possibilité d'une meilleure affectation des crédits budgétaires et d'une certaine réactivité.

**Proposition n° 14 :**

**Mettre fin au fléchage des crédits de la justice afin de permettre aux gestionnaires locaux une meilleure affectation de ces crédits et une plus grande souplesse pour leur utilisation.**

## **5. L'implantation satisfaisante des antennes de justice et des points d'accès au droit**

On recense 29 structures – 26 antennes de justice et du droit (AJD) et 3 points d'accès au droit (PAD) – qui comprennent également les trois points d'accès au droit installés dans les établissements pénitentiaires.

### **Les antennes de justice**

Les antennes de justice ont vocation à accueillir des activités semblables à celles exercées au sein des maisons de justice et du droit : aide aux victimes, permanences de délégués du procureur, médiation familiale, permanences d'accès au droit, permanences du SPIP et de la PJJ.

Les antennes de justice sont dépourvues de statut légal et peuvent résulter de la seule initiative des chefs de juridiction et des élus locaux. Pour mémoire, on rappellera que les Maisons de justice et du droit sont inscrites dans le code de l'organisation judiciaire et créées par arrêté du Garde des Sceaux.

Les antennes de justice sont uniquement gérées par du personnel de collectivités territoriales. La plupart de ces antennes sont de petites structures, principalement implantées au sein de zones faiblement peuplées.

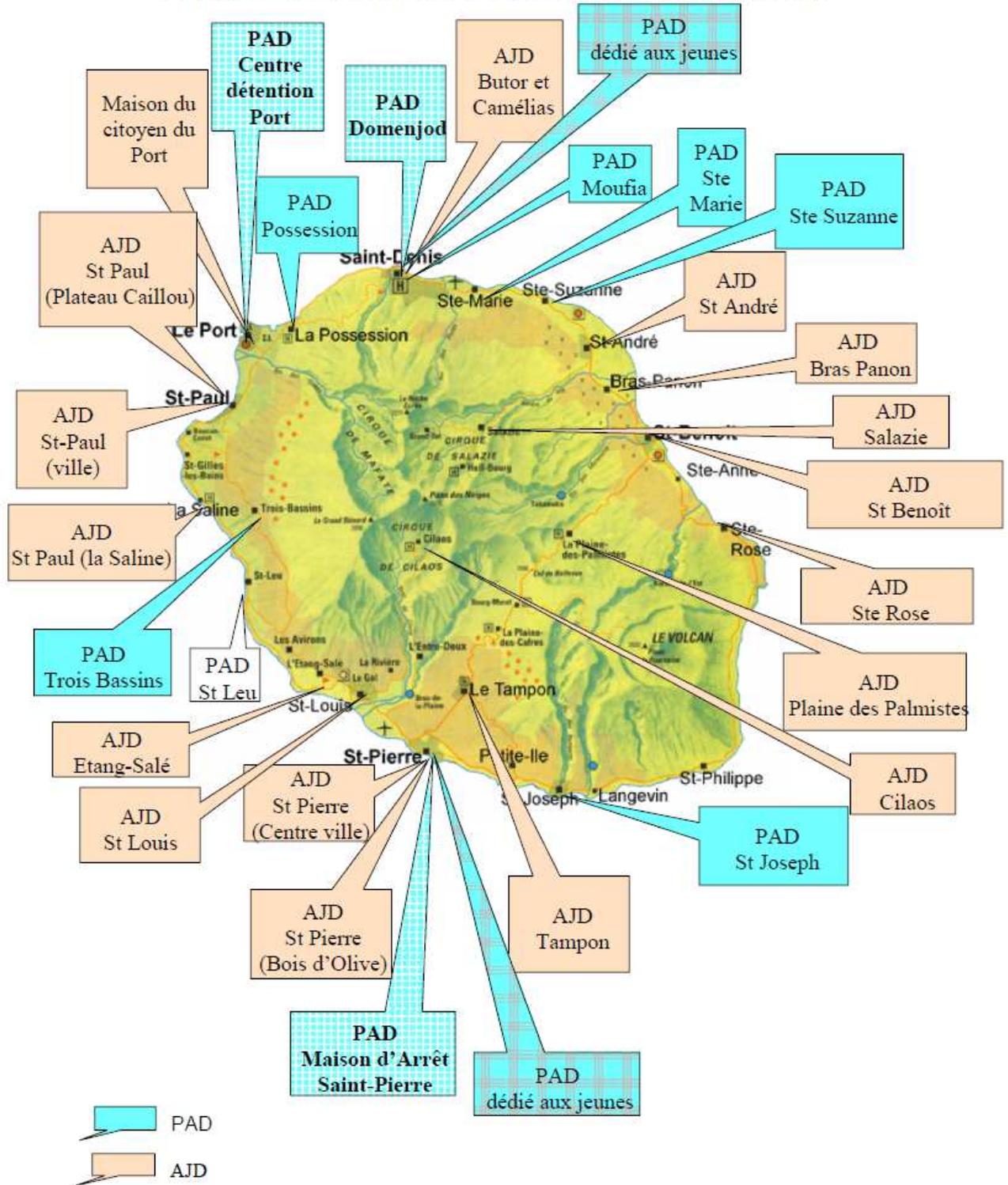
**Le nombre élevé de ces structures constitue une spécificité locale dont l'origine repose sur les besoins de la population en matière de justice et le volontarisme permanent des élus qui mettent à la disposition du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), des locaux et du personnel municipal dans chaque structure.** Il revient au CDAD d'assurer leur formation et de faire en sorte que des professionnels (avocats, huissiers, notaires) et des institutions diverses (association d'aide aux victimes, agence départementale d'information sur le logement, conciliateurs, médiateurs, banque de France, délégué du procureur) soient régulièrement présents dans ces lieux.

Selon les informations fournies par M. Alain Chateaufort, président du tribunal de grande instance de Saint-Denis-de-La-Réunion, en 2011, 40 000 personnes ont eu accès à ces structures. Ce dernier a exprimé quelques inquiétudes sur le maintien de la dotation allouée au CDAD : elle s'élevait à 38 000 euros en 2011 et à 28 000 euros en 2012. Vos rapporteurs estiment que cette dotation doit, au minimum, être maintenue pour permettre de continuer d'animer le réseau dense et dynamique des points d'accès au droit et des antennes de la justice et du droit à La Réunion.

### **Proposition n° 15 :**

**Maintenir la dotation budgétaire allouée au conseil départemental d'accès au droit de La Réunion, au minimum, à son niveau de 2012.**

## Les Antennes de Justice et Points d'Accès au Droit de la Réunion



### **C. LES DIMENSIONS PARTICULIÈRES DE LA SECURITE À LA RÉUNION**

#### **Les chiffres clés de la délinquance à La Réunion en 2011**

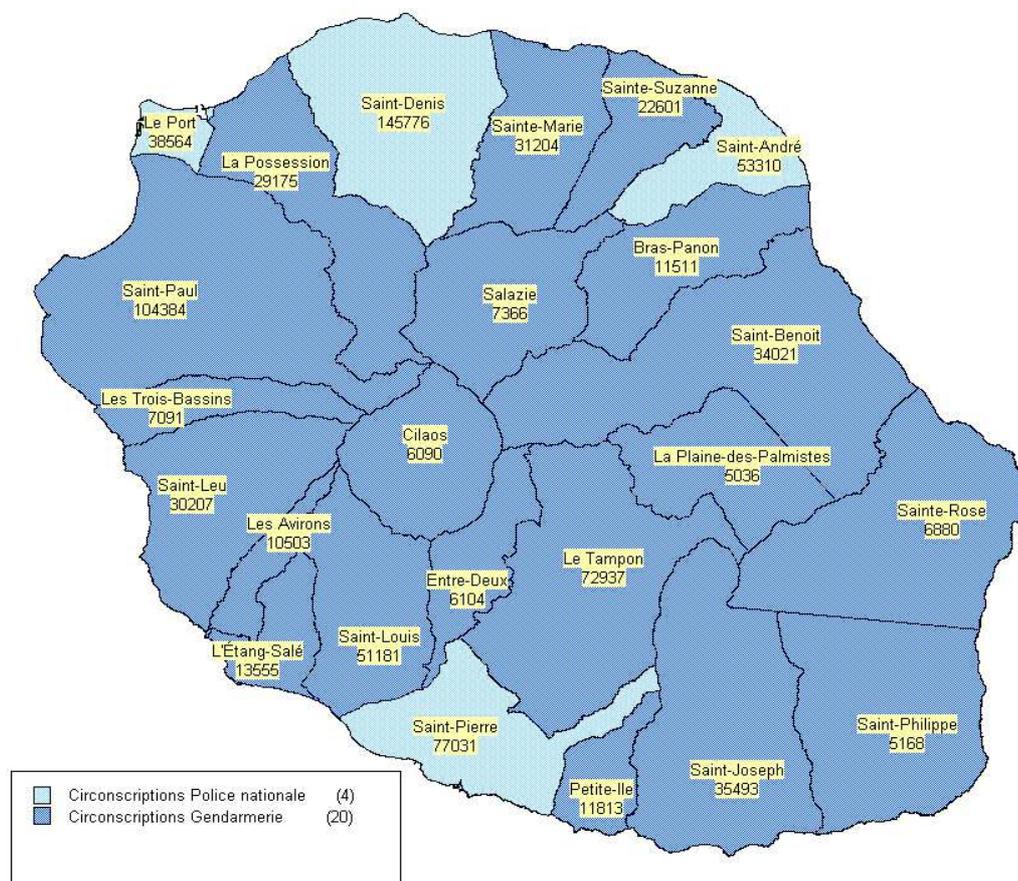
- 30 811 faits constatés de délinquance générale ;
- taux de criminalité : 37,6 crimes et délits pour 1 000 habitants (65<sup>e</sup> rang national) ;
- taux d'élucidation global de 44,83 % ;
- 2 710 cambriolages ;
- 3 954 faits de violences non crapuleuses ;
- 878 faits de violences crapuleuses ;
- 2 426 mineurs mis en cause (soit 19,11 % des mis en cause) ;
- 18 % des Réunionnais déclarent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier (11 % en France métropolitaine), 17 % à leur domicile (8,5 % en France métropolitaine).

*Source : Préfecture de La Réunion*

#### **1. L'organisation de la sécurité intérieure**

En préambule, on rappellera que **quatre communes de La Réunion sont comprises dans la zone police** (Saint-Denis, Le Port, Saint-André, Saint-Pierre), représentant 314 681 habitants, soit 38,5 % de la population réunionnaise. **Les vingt autres communes dépendent de la zone gendarmerie** qui regroupe 502 320 habitants, soit 61,5 % de la population, comme le montre la carte de la page suivante.

### Les zones de compétences entre la police et la gendarmerie nationales à La Réunion



Source : Préfecture de La Réunion.

#### a) Les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales

D'après les informations fournies par la préfecture, les effectifs de la **police nationale** à La Réunion se répartissent entre :

- la sécurité publique qui regroupe 828 agents. Parmi eux, on dénombre 15 actifs au service départemental d'information générale (SDIG) auxquels s'ajoute un sous-officier de la gendarmerie ;
- la police aux frontières composée de 117 agents ;
- la direction du renseignement intérieur, avec une dizaine d'agents.

La **gendarmerie** de La Réunion regroupe 720 militaires et 14 civils, auquel s'ajoute un escadron de gendarmerie mobile de 96 militaires. Le commandement de la gendarmerie se compose d'un état-major, de trois compagnies et d'un escadron départemental de sécurité routière (EDSR). Il est complété par des moyens spécialisés parmi lesquels une section aérienne (9 personnels), une section de recherches (19 personnels), une brigade nautique (6 personnels) et un peloton de gendarmerie de haute montagne (GPHM) (36 personnels).

**La zone gendarmerie de La Réunion est beaucoup plus urbanisée que dans un schéma classique.** C'est pourquoi un renforcement des effectifs est réclamé afin d'accompagner l'évolution de la délinquance.

A ces effectifs s'ajoutent une compagnie départementale d'intervention de la police nationale qui regroupe 75 fonctionnaires. Toutefois, le délai minimal d'arrivée de ces renforts est de 48 heures et le coût d'acheminement s'élève à 100 000 euros.

L'engagement des collectivités territoriales à La Réunion dans la lutte contre la délinquance reste variable. Les outils de prévention et de lutte sont présents mais sont inégalement utilisés par les élus. Par ailleurs, les polices municipales collaborent dans le cadre de conventions de partenariat avec les forces de sécurité. On recense aujourd'hui 18 conventions de coordination signées avec les communes. Enfin, le développement de la vidéosurveillance dans les communes réunionnaises connaît, depuis quelques années, des avancées progressives.

*b) La collaboration avec la sécurité publique de Mayotte*

Les événements sociaux qui ont secoué Mayotte à l'automne 2011 et La Réunion en février 2012 ont nécessité une collaboration entre les services de sécurité publique entre les deux départements.

Lors des émeutes à Mayotte, La Réunion a envoyé un escadron de gendarmerie, un groupe d'intervention de la police nationale et la moitié des effectifs de la compagnie départementale d'intervention de la police nationale, ainsi que des moyens spécialisés, dans l'attente de renforts venus de métropole.

En revanche, La Réunion a bénéficié d'un escadron de gendarmerie venu de métropole, en raison d'un problème de transit depuis Mayotte. C'est pourquoi la préfecture a engagé une réflexion sur cette question articulée autour de deux axes :

- la création d'un deuxième escadron de gendarmerie qui serait installé soit à Mayotte, soit à La Réunion ;
- la réquisition de moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.

Vos rapporteurs soutiennent cette réflexion et estiment que ces deux axes doivent être complémentaires afin d'assurer le renforcement de la sécurité publique à La Réunion et à Mayotte.

**Proposition n° 16 :**

**Renforcer la sécurité publique de La Réunion et de Mayotte par :**

- la création d'un second escadron de gendarmerie installé soit à Mayotte, soit à La Réunion ;**
- la possibilité de réquisitionner des moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.**

## 2. La lutte contre la délinquance

**Les caractéristiques de la délinquance de La Réunion sont spécifiques.** Elles se rapprochent davantage de celles de la métropole que des autres départements d'outre-mer bien qu'il existe plusieurs similitudes avec la Martinique et la Guadeloupe.

On constate également la perte de repères de la société traditionnelle, avec un certain nombre de facteurs, notamment la moindre importance des corps intermédiaires, l'augmentation des familles monoparentales, la prégnance du problème d'alcool notamment chez les jeunes, ce qui n'est pas sans conséquence en matière de sécurité routière, de violences intrafamiliales et de relations de voisinage.

### *a) Des phénomènes de violence moins marqués qu'en métropole*

Le **taux de criminalité** s'élève à 37,6 crimes et délits pour 1 000 habitants ce qui place La Réunion au 65<sup>ème</sup> rang des départements en termes de sécurité<sup>1</sup>. Alors que ce département est au 24<sup>ème</sup> rang en termes de population, on constate que, malgré une croissance démographique élevée, les faits d'insécurité placent La Réunion comme un département relativement sûr. Par ailleurs, le taux d'élucidation s'élève à 44,83 %, soit environ 10 points supérieurs par rapport au niveau national.

Les Réunionnais sont moins exposés à la violence qu'en France hexagonale : les victimes représentent 36 % des personnes âgées de 18 à 75 ans, soit sept points de moins qu'en métropole.

Selon l'enquête de victimisation réalisée pour la première fois par l'Insee pour La Réunion<sup>2</sup>, « *Les violences subies sont de toutes sortes et recouvrent différents degrés de gravité : insulte, dégradation de voiture, vol, viol, etc.* » Ces violences peuvent être réparties en deux catégories principales :

- les atteintes aux biens ;
- les atteintes aux personnes.

#### (1) La baisse des atteintes aux biens

Les **atteintes aux biens** s'élèvent à 16/1000 en 2011 contre 20,5/1000 en métropole et 21/1000 en outre-mer.

En 2011, on estime que 19 % des ménages ont subi des vols et des dégradations de biens leur appartenant (véhicules, logement, fraude bancaire), contre 23 % en France hexagonale. On constate 22,1 faits pour 1 000 habitants, ce qui place La Réunion au 71<sup>ème</sup> rang national.

---

<sup>1</sup> Ce classement, réalisé par l'Insee, vise à apprécier les départements insécures (le 1<sup>er</sup> département est le plus insécure) aux plus sûres.

<sup>2</sup> Insee Partenaires n° 16 – Mars 2012.

**La multiplication des cambriolages reflète une délinquance de crise sociale et économique.** Comme le présente le tableau suivant, on constate une diminution du nombre de faits constatés entre 2007 et 2012 et, parallèlement, une hausse du taux de résolution sur la même période.

#### Les atteintes aux biens à La Réunion entre 2007 et 2011

Année	Faits constatés	Faits élucidés	Taux de résolution
2007	19 213	3 099	16,13 %
2008	18 685	3 191	17,08 %
2009	17 965	3 191	17,16 %
2010	17 258	3 376	19,56 %
2011	17 880	3 204	17,92 %

Source : Préfecture de La Réunion.

#### (2) L'importance des atteintes aux personnes

Selon l'enquête précitée de l'Insee, 18 % des Réunionnais sont victimes d'**atteintes personnelles** (contre 19 % en métropole). Celles-ci peuvent prendre différentes formes : insultes, menaces, vol avec ou sans violence, violence physique par une personne extérieure au ménage.

Les atteintes volontaires aux personnes se caractérisent par une part importante des violences physiques non crapuleuses<sup>1</sup> qui représentent près de 70 % des faits, avec 8,31 faits pour 1 000 habitants, ce qui place l'île au 19<sup>ème</sup> rang national. En parallèle, on constate une diminution de 22 % des violences sexuelles. Le taux de résolution de ces délits est élevé car ils sont souvent commis dans le cadre du cercle familial.

S'agissant des **atteintes dites sensibles**, qui sont des actes à caractère sexuel commis par une personne extérieure au ménage ou des actes de violence exercés par un membre du ménage, le nombre de victimes à La Réunion s'élève à 9,5 %, soit trois points de plus qu'en France métropolitaine. Les actes recouverts par cette catégorie peuvent engendrer, selon les victimes, des traumatismes importants et s'ils sont perpétrés par un membre du ménage, l'acte est considéré comme une circonstance aggravante. Les violences faites aux femmes représentent une forme spécifique des atteintes dites sensibles, en raison notamment de certaines conduites addictives (mélange d'alcool, consommation de zamal<sup>2</sup> ou de médicaments) qui facilitent le passage à l'acte.

#### Les violences non crapuleuses à La Réunion entre 2007 et 2011

Année	Faits constatés	Faits élucidés	Taux de résolution
2007	3 503	2 754	78,62 %
2008	3 613	3 054	84,53 %
2009	3 841	3 071	79,95 %
2010	3 751	3 174	84,62 %
2011	3 959	3 333	84,19 %

Source : Préfecture de La Réunion.

<sup>1</sup> Il s'agit de violences dont l'objet n'est pas le vol.

<sup>2</sup> Nom donné au cannabis de La Réunion.

### Les violences familiales à La Réunion

Les violences sexuelles par une personne extérieure au ménage sont les plus fréquentes et concernent 7 % de la population (4,4 % en France métropolitaine). La plupart ont été victimes d'actes « légers », tels qu'une exhibition, un baiser volé ou un geste déplacé. Ces agressions peuvent néanmoins être traumatisantes. Les violences sexuelles plus graves tels que les attouchements, les viols ou tentatives de viol concernent un peu plus de 1 % de la population.

Au sein du ménage, 3,9 % des personnes sont exposées à la violence d'un proche (2,4 % en France métropolitaine). A l'origine, ces violences prennent souvent la forme de menaces. Les victimes de violences intrafamiliales subissent essentiellement des violences physiques, parfois répétées. Les menaces seules ou les violences sexuelles sont moins fréquentes. Les violences intrafamiliales sont souvent graves : 42 % des victimes ont subi des blessures physiques et 43 % ont des dommages psychologiques importants.

Les violences intrafamiliales sont souvent récurrentes. Ainsi, la moitié des victimes de violences intrafamiliales en 2009 ou 2010 avaient déjà vécu antérieurement des violences de la part d'un membre ou d'un ex-membre de leur ménage, que ce soit à La Réunion ou en France métropolitaine. L'auteur des violences passées est parfois le même que celui des violences actuelles, mais il peut être aussi un autre membre du ménage ou un ancien membre du ménage (ex-conjoint, père, mère). A La Réunion comme en France métropolitaine, 11 % de la population a subi des violences intrafamiliales avant 2009. Par contre, les victimes se sont davantage séparées de l'auteur des violences en France métropolitaine.

Les violences intrafamiliales sont particulièrement prégnantes à La Réunion. Dans une société réunionnaise en mutation, les rapports hommes-femmes évoluent et ces changements peuvent être générateurs de violence. Comme dans certaines régions françaises, ces rapports sont encore marqués par une éducation stéréotypée des filles et des garçons. Mais les femmes deviennent aussi de plus en plus autonomes. Elles ont plus de facilités à dire ce qu'elles pensent ou à s'opposer, ce qui peut provoquer un comportement violent du conjoint. Les problèmes d'alcool, répandus à La Réunion, peuvent être un facteur aggravant. De surcroît, l'insularité peut compliquer la libération de la parole et l'éloignement du membre de la famille violent. Ainsi, la victime ne sera jamais très loin d'un ex-conjoint ou d'un parent violent, ce qui peut l'inciter à se taire.

Six victimes de violences dites sensibles sur dix sont des femmes, et sept sur dix pour les violences intrafamiliales. Les citadins qui vivent en appartement, et plus particulièrement en ZUS, sont plus souvent exposés aux violences dites sensibles. De même, les personnes en familles monoparentales sont davantage victimes que les couples. Ce sont en fait surtout des femmes qui vivent seules avec leurs enfants, dans une situation de plus grande vulnérabilité en particulier vis-à-vis d'un ancien conjoint. Elles ont pu également se séparer d'un conjoint violent qui continue à les menacer.

L'auteur des violences dites sensibles est un membre du ménage dans un cas sur trois. Le conjoint est l'auteur le plus fréquemment déclaré en cas de violences intrafamiliales. Enfin, dans le cas des atteintes sexuelles en dehors du ménage, la moitié des victimes connaissent leur agresseur.

Source : Insee Partenaires – mars 2012.

S'agissant des stupéfiants, bien que, durant les phénomènes sociaux de février 2012, on a dénombré 17 pharmacies brûlées, **il n'existerait pas d'économie souterraine organisée de la drogue**. Seul se maintient un commerce de proximité de drogue. Selon le général Laurent Muller, major général de la gendarmerie, la forte mobilisation des gendarmes a permis d'enregistrer des résultats en hausse concernant la répression de la consommation de stupéfiants (+ 11,43 % entre 2010 et 2011) malgré une baisse des faits de trafic et de revente (- 15,38 %).

Le taux d'élucidation des atteintes aux biens et aux personnes est particulièrement élevé à La Réunion : il est en effet très supérieur aux résultats métropolitains et comparables aux autres départements d'outre-mer (54 % à La Réunion contre 43 % dans l'Hexagone et 60 % en outre-mer).

*b) La forte augmentation de la délinquance des mineurs*

Il convient en outre de préciser qu'**un cinquième des mis en cause sont des mineurs, notamment pour des faits très graves.**

En effet, les services de sécurité entendus par vos rapporteurs estiment que la délinquance des mineurs a fortement augmenté pour des faits de violence graves et des cambriolages.

*c) Un réel sentiment d'insécurité*

Bien que les actes de délinquance à La Réunion soient moins fréquents qu'en France métropolitaine, les personnes entendues par vos rapporteurs ont évoqué un **sentiment d'insécurité très fort**. En effet, ce sentiment est corroboré par l'enquête précitée de Insee Partenaires selon laquelle « *18 % des personnes interrogées déclarent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier (11 % en France métropolitaine) et 17 % à leur domicile (8,5 % en France métropolitaine).* »

Plusieurs facteurs expliquent l'importance de ce sentiment. On retiendra **la forte médiatisation des actes de délinquance**, notamment à La Réunion, qui alimente la crainte d'une contagion des actes de violence : la radio Freedom, très populaire sur l'île, participe à l'expression des peurs, avec la présentation des faits divers. 40 % des Réunionnais écoutent en moyenne 3h16 par jour cette radio. Il est par ailleurs fréquent que les Réunionnais contactent d'abord Radio Freedom avant d'appeler la police ou la gendarmerie en cas de crimes ou de délits.

### **3. La faible présence de ressortissants étrangers**

*a) L'absence d'immigration illégale*

Contrairement à Mayotte et aux autres départements d'outre-mer, La Réunion n'est pas concernée par le phénomène d'immigration illégale. M. Michel Lalande a d'ailleurs indiqué à vos rapporteurs qu'**aucun objectif de reconduite à la frontière n'est assigné à la préfecture.**

Le centre de rétention administrative (CRA) du Chaudron, mis en service en février 2006 et implanté sur le site du commissariat de la commune du Chaudron est, de fait, peu sollicité avec un taux d'occupation inférieur à 30 % et une durée moyenne de séjour en rétention de l'ordre de 4 jours. En 2010, le CRA a été ouvert entre 120 et 140 jours et, en 2011, 70 jours seulement. M. Cédric Santoro, directeur départemental de la police aux frontières (PAF) de La Réunion, estime possible, pour l'année 2012, une nouvelle baisse de l'activité du CRA : entre janvier et mars 2012, seules 8 personnes ont été retenues.

M. Cédric Santoro a indiqué que 74 reconduites à la frontière ont été effectuées en 2011. La majorité d'entre elles sont liées à l'expulsion de détenus comoriens (qui a concerné 48 détenus en 2011) qui font l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire français. Beaucoup d'immigrés clandestins arrêtés sur le territoire réunionnais repartent d'eux-mêmes dans leur pays d'origine : ainsi, en 2011, sur 109 interpellations de clandestins, seule une vingtaine a été retenue dans le CRA.

Aucun incident n'est à déplorer dans ce centre de rétention administrative, ni aucun phénomène de violence ou de tentative de suicide. M. Cédric Santoro a toutefois regretté l'impossibilité d'effectuer des travaux d'agrandissement des locaux, afin de permettre les visites des familles ou l'aménagement d'un espace pour les avocats ou les représentants de la Cimade. En revanche, grâce à l'intervention de cette dernière, le CRA dispose désormais d'un système de climatisation et les espaces réservés aux hommes et aux femmes et aux enfants sont séparés et aménagés pour accueillir des familles.

La principale activité de la PAF, qui dispose de 117 fonctionnaires, est liée à la croissance du trafic aérien, qui augmente de 11,2 % par an, en raison du développement de l'aéroport Roland Garros de Saint-Denis-de-La-Réunion et du concept des îles Vanille. Par ailleurs, la croissance du trafic est concentrée en fin de journée (de 18h30 à minuit). Le futur agrandissement de l'aéroport va renforcer cette croissance ce qui génèrera, selon les estimations de M. Cédric Santoro, 8 postes supplémentaires. Vos rapporteurs estiment indispensable de créer ces postes supplémentaires, en vue de l'augmentation du trafic de l'aéroport de Saint-Denis-de-La-Réunion.

**Proposition n° 17 :**

**Créer huit postes supplémentaires  
à la police aux frontières de La Réunion, afin de faire face  
à l'augmentation du trafic aérien de l'aéroport Roland-Garros.**

**Le concept des îles Vanille**

Créé en juin 2011, l'objectif de ce concept est de promouvoir le tourisme dans diverses îles de l'océan Indien dont La Réunion et Mayotte, et de favoriser l'arrivée de touristes en provenance des pays émergents.

Mme Marie-Luce Penchard, alors ministre chargée de l'outre-mer, avait dispensé de la vignette « outre-mer » les titulaires de visas Schengen des onze nationalités suivantes : Russie, Ukraine, Biélorussie, Inde, Chine, Afrique du sud, Bahreïn, Emirats Arabes Unis, Koweït, Oman, Qatar.

Par ailleurs, a été mise en place une procédure de délivrance directe de visas à l'arrivée à la Réunion pour les touristes chinois, indiens, russes et sud-africains, en provenance de Maurice. Ce nouveau dispositif permet la délivrance de visas gratuits à l'arrivée des touristes. Pour cela, des conventions ont été passées entre la Préfecture et les tours opérateurs mauriciens et agences réceptives réunionnaises qui seront seules habilitées à présenter des demandes de visas de court séjour.

*b) Une pression migratoire faible*

Il convient de préciser que la pression migratoire est très faible à La Réunion : aujourd'hui, ne sont recensés que 7 321 ressortissants étrangers, principalement originaires des Comores, de Madagascar et de l'île Maurice, soit environ 0,9 % de la population réunionnaise.

Par ailleurs, M. Stéphane Vezignol, directeur territorial de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), a indiqué à vos rapporteurs qu'en 2010, seules 6 demandes d'asile ont été enregistrées à la préfecture de La Réunion, et une seule personne a obtenu le statut de réfugié. **Le nombre dérisoire de demandes d'asile à La Réunion explique l'absence de structure d'accueil spécifique pour prendre en charge ce public.**

Par ailleurs, au titre de l'année 2010, ont été signés 836 contrats d'accueil et d'intégration (CAI), soit 0,82 % des CAI signés au niveau national.

**Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**

Géré par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), le contrat d'accueil et d'intégration a pour objet de contractualiser les engagements réciproques d'un étranger nouvellement arrivé en France, légalement, et des autorités françaises dans un contrat individuel.

Ce contrat comporte deux volets :

a. un contrat-type, qui est commun pour l'ensemble des signataires et comporte les engagements réciproques entre les deux parties, à savoir :

- respecter les lois et les valeurs de la République et suivre une formation civique pour le nouvel arrivant ;

- organiser l'accès aux droits individuels et à l'apprentissage de la langue pour l'État français ;

b. une annexe personnalisée faisant état de l'engagement à suivre, si nécessaire, une formation linguistique et/ou une formation supplémentaire à la connaissance de la vie en France et proposant, si nécessaire, un référent social.

Expérimenté dans certains départements à partir de 2003, le CAI a été généralisé par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Les signataires de CAI à La Réunion en 2010 proviennent de 38 pays différents, parmi lesquels les îles de l'Océan Indien représentent 83,97 %. L'immigration familiale représente 83,61 % des signataires de CAI alors que l'immigration professionnelle s'élève à seulement 1,32 %.

**4. Le centre pénitentiaire de Saint-Denis : un modèle d'humanisation et de modernisation**

Le département de la Réunion dispose actuellement de trois établissements pénitentiaires :

- le centre pénitentiaire de Saint-Denis (573 places) ;
- la maison d'arrêt de Saint-Pierre (121 places) ;
- le centre de détention du Port (560 places).

Les établissements pénitentiaires réunionnais se caractérisent, en comparaison des établissements des autres départements d'outre-mer, par **l'absence de surpopulation carcérale**.

Vos rapporteurs ont visité le centre pénitentiaire de Saint-Denis qui présente un contraste majeur avec la prison de Majicavo à Mayotte.

*a) Le respect des normes européennes et de la loi « pénitentiaire »*

Le centre pénitentiaire de Saint-Denis a remplacé, en décembre 2008, la maison d'arrêt « Juliette Dodu » qui, à l'issue d'une visite d'une délégation de l'Assemblée nationale en septembre 1999, avait conduit notre ancien collègue, Jacques Floch, à qualifier l'état lamentable de cet établissement de « *honte pour la République* », en raison de la vétusté et de la surpopulation de cette prison. Cette constatation fut à l'origine d'une réflexion sur le système pénitentiaire français<sup>1</sup>.

Localisé sur le site de Domenjod, sur la commune de Saint-Denis, le centre pénitentiaire de Saint-Denis dispose de 573 places qui se répartissent de la façon suivante :

- un quartier pour les hommes (459 places) ;
- un quartier pour les femmes (26 places) ;
- un quartier pour les mineurs (40 places) ;
- un quartier pour les arrivants (24 places) ;
- un quartier semi-liberté (24 places) ;

Le centre pénitentiaire de Saint-Denis dispose également de 29 places supplémentaires réparties entre le quartier d'isolement (14 places) et le quartier disciplinaire (15 places).

Vos rapporteurs ont pu constater **l'attention portée au bien-être des détenus. L'architecture est fonctionnelle et adaptée au climat**. Une salle de spectacle et une bibliothèque sont également à la disposition des personnes incarcérées.

**L'effectif du centre pénitentiaire le 17 mars 2012**

Le centre pénitentiaire accueillait, au 17 mars 2012, date de la visite de l'établissement par vos rapporteurs, 522 détenus, soit un taux d'occupation de 91 %, qui se répartissaient comme suit :

- Hommes : 501, dont 21 dans le centre de semi-liberté ;
- Femmes : 20 dont 10 affectées au centre de détention, le solde relevant du régime maison d'arrêt ;
- Mineurs : 18 dont 6 mineurs de 15 ans.

La population carcérale comprenait 78 % de condamnés et 22 % de prévenus.

Source : Centre pénitentiaire de Saint-Denis.

<sup>1</sup> Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, n° 2521, XI<sup>e</sup> législature, de M. Jacques Floch, rapporteur.

Le fonctionnement du centre pénitentiaire est assuré par 271 personnels répartis entre la direction (3), le personnel administratif (18), le personnel technique (3) et le personnel de surveillance (247).

M. Jean-Yves Lapinsonnière, directeur-adjoint du centre pénitentiaire, a insisté sur la politique d'humanisation et de modernisation de l'établissement, qui répondent aux objectifs fixés par la loi « pénitentiaire »<sup>1</sup> et aux règles européennes. Ainsi, les détenus sont incarcérés dans des cellules individuelles ou doubles, en fonction du profil des détenus ou à leur demande.

L'établissement s'est en outre inscrit dans une politique de **lutte contre le suicide** : un protocole de signalement des personnes pouvant présenter des risques suicidaires lors des audiences devant les juridictions et les magistrats a été signé avec les présidents des juridictions. De même, lors de l'arrivée d'un détenu et au cours de la détention, un processus de repérage et de gestion du risque suicidaire est réalisé par les services pénitentiaires et de santé dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire. Une cellule de protection d'urgence a été mise en place, dans laquelle un détenu ne peut rester plus de 24 heures. L'association « Prends un assavoir<sup>2</sup> » aide les familles à supporter la détention de personnes proches ce qui apporte également un soutien aux détenus fragiles.

Un dispositif de préparation de la sortie de prison est assuré par l'établissement, notamment pour les mineurs et les jeunes majeurs, en collaboration avec la protection judiciaire de la jeunesse.

*b) Une politique active de réinsertion des détenus*

Une **politique de réinsertion par le travail** est mise en œuvre. Selon les informations fournies à vos rapporteurs, 95 personnes détenues sont employées au titre du service général. Un atelier de réparation des matériels électroménager a été mis en place le 16 avril 2012 pour 16 personnes détenues, dans le cadre d'une association à but humanitaire d'entraide et d'éco-développement. Les appareils réparés par les détenus sont ensuite revendus à bas prix à destination de personnes à revenus modestes. Les personnes détenues signent dans ce cadre un contrat d'insertion de droit commun d'une durée d'un an.

Une **politique de formation professionnelle** à destination des détenus est également mise en œuvre. 16 détenus hommes bénéficient d'une formation professionnelle en ouvrier polyvalent du bâtiment ainsi que 10 détenues en maintenance et hygiène des locaux.

Les détenus font l'objet d'une **prise en charge scolaire** de la part de l'établissement, **axé principalement sur la lutte contre l'illettrisme**. Dans ce cadre, une formation de renforcement des compétences en lecture et en écriture a été mise en place en mai 2012. En bénéficient deux groupes de

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

<sup>2</sup> « Siège » en créole.

15 détenus pour une durée de six mois. Cette formation est financée par le conseil régional dans le cadre du plan de lutte contre l'illettrisme. Six enseignants spécialisés assurent des cours dans l'établissement. 20 heures par semaine sont dispensés par chaque professeur. L'effectif des classes est en moyenne de 12 personnes détenues.

Enfin, 100 détenus relèvent d'une **situation d'indigence**. Ils bénéficient à ce titre d'une aide en nature (vêtements, produits d'hygiène, nécessaires de correspondance) ainsi que d'une allocation mensuelle de 20 euros.

### **Les autres établissements pénitentiaires de La Réunion**

#### **1. La maison d'arrêt de Saint Pierre**

Cet établissement, construit à usage de prison au XIX<sup>ème</sup> siècle, dispose de 121 places. Selon les informations recueillies auprès de la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM), il accueillait 149 personnes détenues au 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Le fonctionnement de la maison d'arrêt est assuré par 69 personnels répartis entre le personnel administratif (6), le personnel technique (3) et le personnel de surveillance (60).

Son état de vétusté et les besoins recensés dans le sud du département ont conduit le ministère de la Justice et des Libertés à lancer des études destinées à vérifier la faisabilité d'une opération de rénovation de l'établissement, sur la base d'une capacité de 200 places. Or, selon les informations fournies par la DéGéOM, les résultats de ces études concluaient au fait que la rénovation de l'infrastructure existante ne permettrait pas d'offrir plus de 100 places d'hébergement, ce qui n'assurerait pas la couverture des besoins potentiels de l'administration pénitentiaire. En conséquence, ce projet a été abandonné.

Il a donc été décidé, dans le cadre du nouveau programme immobilier, qu'un nouvel établissement d'une capacité de 200 places serait construit à horizon 2017. L'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice a été missionnée afin d'examiner les terrains susceptibles de pouvoir accueillir à terme un nouvel établissement en remplacement de l'actuelle maison d'arrêt.

Le coût final estimé de ce projet s'élève à 44 millions d'euros.

#### **2. Le centre de détention du Port**

Implanté au lieu-dit « la Plaine des Galets » sur la commune du Port, le centre pénitentiaire comprend un centre de détention construit en 1974 et une maison centrale réalisée en 1989. D'une capacité théorique de 560 places, il accueillait 514 personnes détenues au 1<sup>er</sup> juillet 2011, soit un taux d'occupation de 92 %.

Le fonctionnement du centre de détention est assuré par 230 personnels répartis entre la direction (3), le personnel administratif (27), le personnel technique (6) et le personnel de surveillance (194).

Une opération de réaménagement intérieur a permis de créer 25 nouvelles places de détention, consistant en la récupération de places de détention par le déplacement des locaux du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et du service médico-psychologique régional (SMPR) et par le réagencement des espaces disponibles. L'opération a permis en outre de centraliser les services de santé en rapprochant le SMPR de l'unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA). La livraison de ces nouvelles places est intervenue début août 2008.

## ***D. DE FORTS ENJEUX DE SÉCURITÉ CIVILE***

### **1. Les caractéristiques de La Réunion**

On constate à La Réunion 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** mobilisant les services de police et de gendarmerie, au détriment de la lutte contre la délinquance.

Par ailleurs, la géographie de l'île est accidentée et 80 % du territoire est situé en zone de montagnes, ce qui impacte le délai d'intervention des services de la sécurité civile. C'est pourquoi La Réunion est dotée d'un escadron de gendarmerie de haute montagne, avec 14 militaires, et dispose également de deux hélicoptères. On recense 500 interventions par an. Certains secteurs de l'île ne disposent d'aucune route, d'où la nécessité d'intervention par hélicoptère. Des effectifs sont maintenus dans plusieurs parties de La Réunion, caractérisée par une population touristique importante.

La Réunion connaît enfin des **risques sanitaires élevés**, avec notamment des risques de pandémies du chickugunya ou de la dengue, le climat réunionnais étant favorable au développement de ces deux maladies.

### **2. Le fléau des feux de forêts**

**Les incendies sont fréquents à La Réunion.** En 1970, 4 000 hectares de forêts ont été brûlés, puis 3 500 hectares en 1988. Dans la majorité des cas, il s'agit d'incendies criminels. Ainsi, en 2011, selon les informations par la préfecture, 97 personnes ont été arrêtées pour leur implication dans un incendie de forêt.

**La Réunion est fortement équipée en matière de matériel de lutte contre les incendies, contrairement aux autres départements, ce qui représente toutefois un coût important pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de La Réunion.**

En outre, depuis 2011, la gendarmerie nationale de La Réunion a commencé à déployer un nouveau réseau radio numérique – Tétrapol – auquel le SDIS de La Réunion n'a pu se raccorder jusqu'à présent, selon les informations fournies par la direction de la sécurité civile (DSC). Si cette situation ne permet pas les échanges entre les différents services de sécurité, elle ne devrait pas perdurer puisque la DSC a indiqué à vos rapporteurs que la décision de raccorder La Réunion à ce réseau avait été prise récemment ce dont se félicitent vos rapporteurs, car un tel raccordement permettra au SDIS de coordonner son action avec les autres services de sécurité. Vos rapporteurs espèrent que le raccordement du SDIS de La Réunion au réseau Tétrapol se réalise dans les plus brefs délais.

**Proposition n° 18 :**

**Raccorder le service d'incendie et de secours de La Réunion dans les plus brefs délais au réseau radio numérique Tetrapol.**

Par ailleurs, vos rapporteurs saluent l'initiative du SDIS de La Réunion d'adhérer à l'association départementale du midi de la France sur les feux de forêts afin que ce SDIS bénéficie de la formation nécessaire et des bonnes pratiques des départements hexagonaux soumis aux mêmes difficultés. Par ailleurs, le SDIS a également renouvelé un partenariat en la matière avec la direction de la sécurité civile et le ministère de l'Intérieur.

**3. Le service départemental d'incendie et de secours de La Réunion**

*a) Les capacités opérationnelles du SDIS de La Réunion*

28 centres de secours concourent aux activités opérationnelles, 23 centres sur le littoral et 5 sur les Hauts de l'île. Leur charge opérationnelle est très importante mais variable puisqu'elle va de 200 interventions pour un centre de première intervention à 6 500 pour un centre de secours principal.

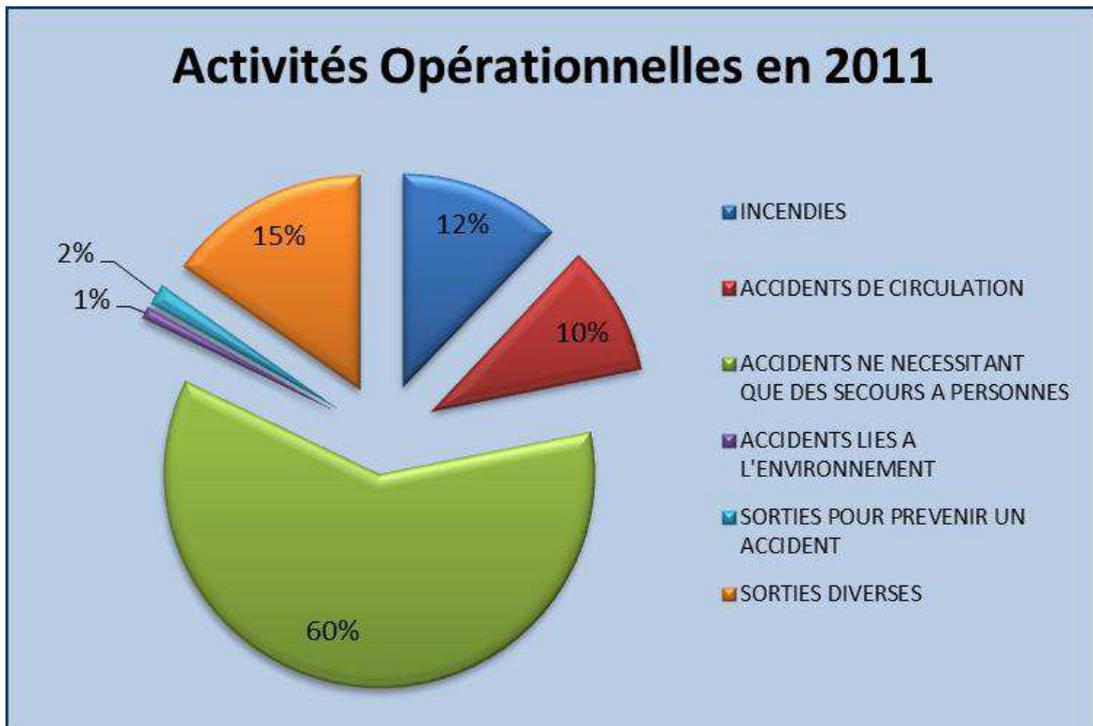
Le SDIS dispose d'un effectif de 856 sapeurs-pompiers professionnels, de 1 142 sapeurs-pompiers volontaires et 321 personnels administratifs et techniques. En moyens matériels, il possède 247 véhicules dont 50 véhicules de secours et d'assistance, 101 véhicules d'incendie et 96 autres véhicules d'intervention.

Selon les informations fournies par le colonel Jacques Vandeboulque, directeur du service départemental d'incendie et de secours de La Réunion, 46 000 interventions ont été recensées au titre de l'année 2011 dont la répartition est précisée dans le tableau suivant et le graphique de la page suivante ci-dessous.

**La répartition des activités opérationnelles du SDIS de La Réunion en 2011**

Incendies	Accidents de circulation	Accidents ne nécessitant que des secours à personnes	Accidents liés à l'environnement	Sorties pour prévenir un accident	Sorties diverses
5 548	4 499	27 757	431	748	7 022

Source : SDIS de La Réunion.



Source : SDIS de La Réunion.

Enfin, le budget de fonctionnement s'élève, pour l'année 2012, à 94 742 125 euros, se répartissant entre 81 125 000 euros pour le budget de fonctionnement et 13 742 000 euros pour le budget d'investissement.

Vos rapporteurs ont été sensibilisés **aux charges budgétaires supportées par le SDIS de La Réunion liées à la lutte contre les feux de forêts**. En effet, lorsqu'un incendie se produit, les sapeurs-pompiers professionnels bénéficient du paiement d'heures supplémentaires au titre de leur mobilisation pour l'extinction de ce feu. Dans le cadre de l'incendie du Maïdo, le paiement des heures supplémentaires s'élève à 5 millions d'euros. Or, un arrêté ministériel du 9 décembre 1988<sup>1</sup> modifié prévoit le versement d'une indemnité forfaitaire de lutte contre les feux de forêts aux sapeurs-pompiers professionnels mobilisés préventivement entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 30 septembre en dehors de leur service normal pour la protection de la forêt contre l'incendie. Cet arrêté ne s'applique toutefois que dans les régions suivantes :

- la Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- le Languedoc-Roussillon ;
- la Corse ;
- les départements de la Drôme et de l'Ardèche.

Le versement de cette indemnité est moins intéressant financièrement que le bénéfice d'heures supplémentaires. L'application de cette indemnité aux sapeurs-pompiers professionnels de La Réunion se serait élevée à 1 million d'euros, soit un différentiel de 4 millions d'euros.

<sup>1</sup> Arrêté ministériel du 9 décembre 1988 (JO du 17 décembre 1988).

Bien que vos rapporteurs s'étonnent de l'exclusion de La Réunion des dispositions de cet arrêté alors que les caractéristiques de ce département en matière de feux de forêts sont proches de celles des autres collectivités concernées, ils estiment toutefois que les missions accomplies par les sapeurs-pompiers réunionnais sont d'une extrême dangerosité et il convient en outre de rappeler le dévouement dont ils ont fait preuve lors des incendies de 2010 et de 2011. C'est pourquoi ils ne sont pas favorables à l'inclusion de La Réunion dans les dispositions de l'arrêté du 9 décembre 1988.

**Montant de l'indemnité forfaitaire de lutte contre les feux de forêts**

Le montant de l'indemnité forfaitaire ne peut excéder dix vacations par période de 24 heures de mobilisation effective.

*Montants de référence au 1er juillet 2010 :*

Le montant unitaire des vacations est égal à :

- 10,65 euros pour les officiers ;
- 8,59 euros pour les sous-officiers,
- 7,62 euros pour les caporaux ;
- 7,09 euros pour les sapeurs.

Ces montants sont indexés sur la valeur du point d'indice de la fonction publique.

*Source : SDIS de La Réunion.*

*b) L'incendie dramatique du Maïdo de 2011*

Après avoir connu un important incendie en 2010 qui avait détruit 2 700 hectares, la zone centrale du Parc national de La Réunion, classée au Patrimoine mondial par l'UNESCO en 2010, a de nouveau été touchée par un incendie en 2011. Entre le 25 octobre et le 15 novembre 2011, près de 2 900 hectares ont été dévastés, répartis en 2 000 hectares de végétation forestière et 900 hectares de forêts de production et quelques pâturages. L'incendie a été déclaré officiellement éteint en janvier 2012, soit trois mois après son déclenchement.

Près de 850 hommes ont été mobilisés dans les opérations de lutte contre ce feu : aux 400 pompiers et agents de l'Office national des forêts de La Réunion intervenus dès le début de l'incendie (le 25 octobre) se sont ajoutés des renforts métropolitains, dont l'arrivée a été échelonnée :

- 60 militaires de la sécurité civile, en renfort dès le 27 octobre 2011 ;
- 173 pompiers et militaires, en renfort à partir du 30 octobre 2011 ;
- 200 autres pompiers, en renfort supplémentaire à partir du 2 novembre 2011.

Huit hélicoptères, dont quatre bombardiers d'eau, ont opéré sur la zone de l'incendie. Deux avions bombardiers sont venus compléter le dispositif à partir du 2 novembre 2011.

Une polémique a opposé la Sécurité civile, appuyée par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, alors ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, et un certain nombre d'élus réunionnais concernant les moyens mis à disposition pour combattre l'incendie. Ces derniers ont en effet estimé que les renforts humains conséquents étaient arrivés tardivement (six jours après le début de l'incendie), mais surtout que les moyens aériens déployés étaient insuffisants. L'intervention d'un avion bombardier d'eau leur semblait indispensable pour assurer une lutte efficace contre l'incendie. Selon la direction de la sécurité civile, la mise à disposition de cet avion n'était pas envisageable, ce dernier n'étant pas adapté, à la fois à la nature du feu, en raison de foyers résurgents, et au terrain accidenté requérant des largages précis. Toutefois, à la suite de l'appel des élus, doublé d'un courrier adressé au Président de la République, le 31 octobre 2011, les avions bombardiers sont finalement arrivés à la Réunion le 2 novembre 2011, pour commencer à effectuer leur rotation le lendemain.

Lors de son déplacement sur les lieux le 2 novembre 2011, Marie-Luce Penchard, alors ministre chargée de l'Outre mer, a annoncé des mesures de soutien au département de la Réunion, avec :

- une participation financière à hauteur de 50 % de l'augmentation du parc de véhicules de lutte contre les feux de forêts ;
- la mise à disposition du préfet d'une enveloppe de 3 millions d'euros pour la remise en état des zones touchées par l'incendie ;
- la mobilisation du fonds de secours de l'outre-mer pour les agriculteurs lésés par l'incendie.

Dans leur rapport de mission d'expertise sur les impacts écologiques des incendies du Maïdo<sup>1</sup>, MM. Serge Muller et Michel Ebauchard ont mis en avant :

- le risque de prolifération de certains végétaux envahissants au détriment de la flore endémique<sup>2</sup> ;
- les dégâts importants sur la faune locale ;
- l'éventuelle menace pesant sur le récif corallien que constituent les pistes ouvertes en urgence pour lutter contre l'incendie, en raison du risque d'arrivée de la terre dans le lagon lors de l'érosion des pistes à la saison des pluies. Le colonel Jacques Vandeboulque a toutefois souligné l'importance de ces pistes qui apparaissent comme des coupe-feu, et donc comme des protections du parc.

---

<sup>1</sup> « Rapport de mission d'expertise sur les impacts écologiques des incendies du Maïdo, Recommandations pour l'évaluation des conséquences sur la biodiversité et pour la restauration des espèces et des habitats impactés », établi par MM. Serge Muller, président de la commission flore, et Michel Echaubard, président de la commission faune, du Conseil National de la Protection de la Nature, 31 décembre 2011.

<sup>2</sup> Flore présente naturellement sur un territoire donné, même si elle a été ensuite plantée ou déplacée dans le monde entier.

**L'incendie du Maïdo a mis en évidence la carence des moyens de détection des incendies.** Ainsi, selon le colonel Jacques Vandeboulque, **aucun hélicoptère n'était en vol le jour de l'incendie.** Or, il semble indispensable de prévoir un avion spécialement dédié à la sécurité civile, notamment pendant la période au cours de laquelle les risques d'incendies sont élevés, pour permettre une **surveillance biquotidienne.** Il est effectivement prévu la mise en service d'un deuxième hélicoptère, affecté à la gendarmerie nationale. Si vos rapporteurs se félicitent de cette affectation, ils estiment toutefois qu'**un dispositif basé sur un deuxième hélicoptère affecté spécifiquement au SDIS de La Réunion pendant quelques mois permettrait de détecter et d'anticiper les incendies.** Il convient de protéger la ressource inestimable que représente le parc naturel du Maïdo, un atout touristique majeur pour l'île de La Réunion.

**Proposition n° 19 :**

**Prévoir un deuxième hélicoptère au service départemental d'incendie et de secours de La Réunion, destiné à assurer, pendant la période la plus propice aux incendies, une surveillance biquotidienne du parc national.**

***E. LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX***

**1. Une croissance démographique soutenue**

La Réunion connaît aujourd'hui une croissance démographique soutenue.

**La population s'élève, selon les données fournies par la préfecture, à 839 480 habitants en mars 2012.** Depuis 1999, sont recensés, chaque année, 11 400 habitants supplémentaires, en raison principalement du **fort accroissement naturel** de la population (qui représente 85 % de cette hausse). Toutefois, selon l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), le rythme de progression du nombre d'habitants de l'île, qui s'élève aujourd'hui à + 1,35 %, continue à ralentir légèrement par rapport aux années précédentes (+ 1,6 % en 2009 et + 1,8 % en 2008). Il demeure toutefois plus rapide qu'en France métropolitaine où il est estimé à + 0,7 % en 2010.

En revanche, la **pression migratoire est très faible** : comme l'ont rappelé auparavant vos rapporteurs, seuls 7 321 étrangers résident dans l'île, soit 0,9 % de la population totale. Il s'agit, pour l'essentiel, de ressortissants de pays de la zone régionale (Malgaches, Comoriens, Mauriciens). Par ailleurs, contrairement à Mayotte, l'immigration irrégulière est très limitée<sup>1</sup>.

Selon les projections de l'INSEE, la population réunionnaise pourrait dépasser le million d'habitants en 2030.

---

<sup>1</sup> Ces deux questions seront abordées par vos rapporteurs infra.

Sur un espace de 2 700 km<sup>2</sup>, la densité de population est élevée et atteint 333 habitants / km<sup>2</sup> (contre 282 habitants / km<sup>2</sup> en 2000). La Réunion est ainsi la troisième région la plus densément peuplée de France, derrière l'Île-de-France (972 habitants / km<sup>2</sup>) et la Martinique (358 habitants / km<sup>2</sup>) et devant le Nord-Pas-de-Calais. En raison de son relief montagneux, qui amplifie les contraintes de peuplement et de circulation, la population se concentre principalement sur les zones littorales. C'est pourquoi, selon les services de la préfecture, la densité atteindrait, en réalité, 817 habitants / km<sup>2</sup>. **La densité élevée de la population s'explique à la fois par la croissance démographique élevée et la surface limitée d'aménagement.**

**Ce dynamisme démographique est à l'origine de la part importante des jeunes au sein de la population :** les moins de 20 ans représentent le tiers de la population totale, soit 9 points de plus qu'en France métropolitaine (24,7 %).

## **2. Une jeunesse en perte de repères**

### *a) Un taux de chômage élevé*

Avant le début de la crise de 2008, la croissance économique de La Réunion était plus élevée qu'en métropole : ainsi, entre 2001 et 2008, le PIB par habitant de La Réunion a progressé de 43 %. Depuis 2008, cette croissance s'est fortement ralentie, en raison des effets conjugués de la crise économique mondiale et de la crise sociale de 2009.

**Le taux de chômage s'élève à 29,5 % de la population active en 2011**, soit le plus haut niveau des régions de l'Union européenne. Comme l'a relevé la Cour des comptes, il s'agit « *d'un chômage de longue durée qui touche davantage les femmes et les jeunes actifs. Le faible niveau de formation est pénalisant surtout chez les jeunes : 41 % des actifs d'outre-mer n'ont pas de diplôme contre 17 % en métropole* ». Au second semestre 2011, selon les informations fournies par la préfecture de La Réunion, **le chômage des jeunes apparaît particulièrement préoccupant puisque 60 % des 15-24 ans étaient sans emploi à cette date**, soit + 4,1 points depuis 2010 et + 8,8 points depuis 2007. Ils sont également touchés par un chômage de longue durée : 64 % des chômeurs de 15 à 24 ans le sont depuis plus d'un an contre 50 % en 2010.

Comme le relève l'Insee<sup>1</sup>, « *En période de crise, les jeunes, moins expérimentés que leurs aînés, éprouvent davantage de difficultés à trouver un emploi. Ceux qui travaillent ont des statuts plus précaires. Dans le secteur marchand, seulement 39 % ont un CDI contre 79 % pour les 15-64 ans. Ils sont ainsi les plus touchés par la crise en vertu de l'adage « dernier arrivé, premier sorti ».*

[...]

---

<sup>1</sup> Insee, *Informations Rapides Réunion*, n° 202, octobre 2011.

« *Le taux d'emploi des jeunes diminue (-1,8 point). En 2011, 12 % des jeunes de 15 à 24 ans travaillent.* »

**Malgré la reprise de l'activité économique à partir de 2010, La Réunion n'a pas retrouvé son niveau de croissance d'avant-crise.** Comme le note l'IEDOM, les créations d'emplois, dynamiques depuis 2010, « *ne permettent pas de satisfaire les nombreux nouveaux arrivants sur le marché du travail, dans un contexte de pression démographique toujours vive, et de résorber le chômage conjoncturel né de la crise récente* »<sup>1</sup>.

Pour faire face à ce constat, sous l'impulsion de l'État, les membres du service public pour l'emploi régional (SPER) se sont engagés dans des actions en faveur des jeunes actifs dans quatre principales directions :

- la **création d'un parcours en contrat aidé non-marchand d'un an sur des métiers offrant des débouchés dans le secteur privé**, pour 1 000 jeunes éloignés de l'emploi. Ces contrats aidés sont financés par l'État à hauteur de 95 % ;

- l'**expérimentation d'un parcours global de formation de 12 à 13 mois débouchant sur un titre ou une qualification**, pour 1 000 jeunes peu ou pas qualifiés ;

- le **recrutement par le secteur privé au moyen de CAE-DOM** (contrats aidés pour le secteur marchand – département d'outre-mer) ou du dispositif « Zéro charge », pour 1 000 jeunes ;

- une **augmentation du nombre de contrats signés en 2012 grâce à l'ouverture de formations nouvelles et à la mobilisation du secteur public**, pour les apprentis.

Ces engagements sont suivis au sein d'un groupe opérationnel public-privé « Emploi des jeunes 974 » qui rassemble, outre l'État, le Conseil régional, le Conseil général, Pôle Emploi, les missions locales et le monde économique.

Vos rapporteurs estiment intéressantes et encourageantes l'ensemble de ces initiatives. Toutefois, ils considèrent, à l'instar des élus locaux qu'ils ont rencontrés, que **ces mesures paraissent insuffisantes car elles ne permettent pas d'apporter une réponse satisfaisante au problème structurel du chômage des jeunes actifs de La Réunion**. Ils estiment que la situation actuelle nécessite la mise en place d'un dispositif réunissant l'ensemble des acteurs économiques, éducatifs et sociaux pour créer un environnement économique favorable aux jeunes Réunionnais.

---

<sup>1</sup> Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), Rapport annuel La Réunion 2010, juin 2011.

En outre, M. Richard-Daniel Boisson, sous-préfet chargé de mission cohésion sociale et jeunesse, considère que la jeunesse de La Réunion souffre d'un manque de reconnaissance de la part des chefs d'entreprises, ce qui est d'autant plus regrettable que beaucoup de jeunes actifs souhaitent se lancer dans la création de petites entreprises. C'est pourquoi il estime urgent de faciliter la création d'entreprises pour les jeunes actifs, notamment en améliorant l'accès au crédit. Vos rapporteurs partagent cette proposition, dans un contexte où la jeunesse est le moteur dynamique de l'avenir de notre pays.

**Proposition n° 20 :**

**Faciliter la création d'entreprises  
pour les jeunes entrepreneurs, ainsi que leur accès au crédit.**

*b) L'indice de scolarisation des jeunes : un retard persistant de La Réunion*

L'indice de scolarisation montre un retard persistant de La Réunion vis-à-vis de la France métropolitaine en ce domaine.

Cette faiblesse de La Réunion s'explique principalement par une **baisse plus rapide du taux de scolarisation après 16 ans**. Selon les données du Rectorat de La Réunion, fournies par Mme Christiane Têtu-Wolff, directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse, le taux de scolarisation des 16-19 ans à La Réunion s'élève à 72 % (contre 84 % en métropole), et celui des 20-24 ans, à 18 % (contre 34 %). Ainsi, la proportion de bacheliers ne représente que 53,5 % d'une classe d'âge contre 64 % en France métropolitaine.

Plusieurs facteurs pourraient expliquer la baisse du taux de scolarisation à La Réunion :

- la mobilité des jeunes Réunionnais vers la métropole ou les pays étrangers, qui s'est développée avec la mise en place du « passeport mobilité » ;

- le développement limité de l'offre de formation au regard des générations d'élèves de 3<sup>e</sup> nettement plus nombreuses de 2003 à 2007.

*c) Le recentrage de la PJJ sur les mineurs délinquants*

Depuis 2009, **la direction territoriale de la protection judiciaire (DTPJJ) de la jeunesse de La Réunion a recentré son activité sur les mineurs délinquants**, conformément à la décision du comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle dispose pour cela d'un effectif de 98 personnes, dont les trois quarts sont des éducateurs.

Comme l'avait relevé notre collègue, M. Roland du Luart, « *certaines spécificités réunionnaises [ont] un impact sur l'accomplissement des missions de la PJJ* »<sup>1</sup>.

On constate tout d'abord que **les jeunes réunionnais qui sont pris en charge par la PJJ sont, dans la grande majorité des cas, polytoxicomanes**, avec la prise de médicaments et de zamal, qui est l'appellation locale du cannabis. Le « passage à l'acte » de cette population est souvent lié à la consommation de ces substances, ce qui rend leur encadrement plus difficile lorsqu'ils sont « en crise ».

Ensuite, une **proportion significative de jeunes souffre d'illettrisme**. Selon les informations fournies par Mme Christiane Têtu-Wolff, 35 % des jeunes pris en charge par la PJJ seraient illettrés.

Enfin, toujours selon notre collègue Roland du Luart, « *l'insularité de La Réunion peut se révéler handicapante, dans la mesure où elle empêche le « dépaysement » des jeunes dans un autre département et hors de portée de certaines influences qui pourraient être néfastes à leur réinsertion. Un tel « dépaysement » ne paraît d'ailleurs pas être préconisé par les éducateurs de la PJJ, qui y voient le risque d'un délitement de la culture créole encore très prégnante chez les jeunes et facteur d'apaisement.* »<sup>2</sup>.

La PJJ dispose, pour encadrer les mineurs délinquants, de trois types de structures : un centre éducatif fermé (CEF) qui dispose de 12 places, un centre éducatif renforcé (CER) qui peut accueillir 8 jeunes, et les familles d'accueil.

Le CEF n'est occupé qu'à 50 %, en raison de signalements de maltraitance en novembre 2009 qui ont fait l'objet d'une procédure judiciaire et d'une enquête administrative. Les magistrats ne font plus confiance au CEF ; c'est pourquoi ils évitent de placer les jeunes mineurs délinquants dans ce centre. Le taux d'occupation du CER est similaire, en raison des mauvaises conditions d'accueil et de projets pédagogiques insuffisants. Par ailleurs, les associations qui s'occupent des jeunes placés sont aujourd'hui confrontées à un redressement judiciaire. **Face à cette situation, vos rapporteurs soulignent l'importance, pour la DTPJJ de La Réunion, d'assurer un suivi et un contrôle efficaces de ces structures et d'augmenter le taux d'occupation des CER et CEF.** A ce titre, des dispositifs de complémentarité pourraient être envisagés avec la DTPJJ de Mayotte, pour laquelle le taux d'occupation est beaucoup plus élevé, lorsqu'il s'agit d'encadrer des mineurs jugés pour des délits de groupe. Vos rapporteurs rappellent que des dispositifs de complémentarité existent déjà entre La Réunion et Mayotte, notamment pour le transfèrement de détenus de Majicavo dans un établissement pénitentiaire réunionnais. On relève toutefois des difficultés d'adaptation de la part des détenus mahorais ou anjouannais ainsi que des phénomènes de rejet.

---

<sup>1</sup> « *La justice entre deux eaux dans l'Océan indien* », rapport d'information n° 549 (2010-2011) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> *Ibid.*

C'est pourquoi tout dispositif de complémentarité entre la protection judiciaire de la jeunesse de La Réunion et celle de Mayotte doit nécessairement prendre en compte cette question.

**Proposition n° 21 :**

**Mettre en place un dispositif de complémentarité  
pour l'encadrement des mineurs délinquants  
entre la direction territoriale de la protection judiciaire  
de la jeunesse de La Réunion et celle de Mayotte.**

Enfin, **la PJJ de La Réunion dispose d'un nombre insuffisant de familles d'accueil.** Selon Mme Christian Têtu-Wolff, le nombre de familles agréées varie, selon les périodes, entre 3 et 8, alors que le minimum théorique est évalué à 12. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le déficit de familles d'accueil :

- les difficultés liées au passage à l'acte des mineurs placés ;
- l'absence de formations dispensées aux familles pour les aider à gérer les situations difficiles ;
- la faiblesse de l'indemnisation, qui s'élève à 31 euros par jour et par jeunes placés, ainsi que le retard de paiement de celle-ci.

Face à cette situation, vos rapporteurs estiment qu'une attention doit être portée à la professionnalisation des familles, afin d'aider ces dernières à assumer leurs missions de placement. Une formation pourrait leur être dispensée par la DTPJJ mais également les autres acteurs du secteur, notamment le conseil général.

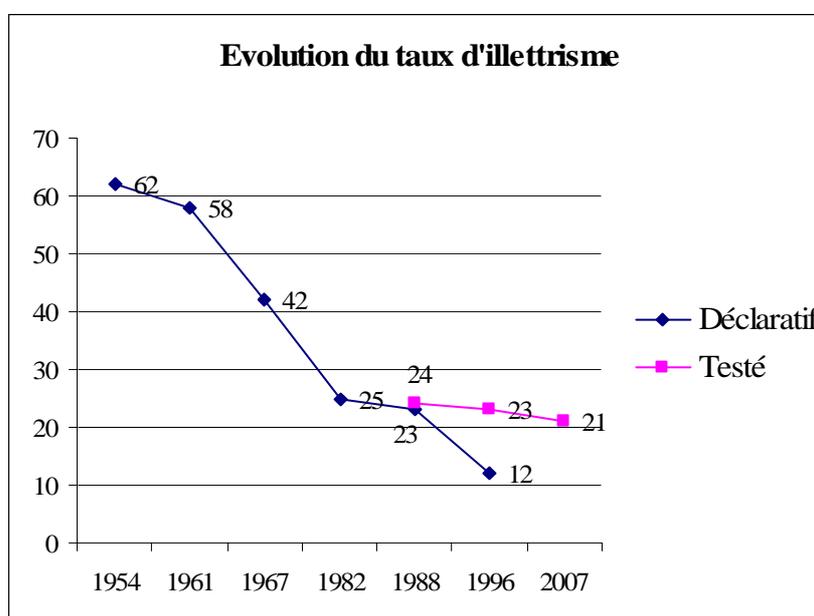
**Proposition n° 22 :**

**Assurer, par le biais de formations adaptées, la professionnalisation  
des familles d'accueil des jeunes mineurs délinquants de La Réunion.**

### **3. Un phénomène d'illettrisme inquiétant**

**Le phénomène de l'illettrisme à La Réunion est ancien.** Dans une société moderne qui fait de l'apprentissage un principe de réussite de vie personnelle et professionnelle, sa persistance est vécue comme une aggravation du phénomène.

Toutefois, le graphique suivant montre que le taux d'illettrisme a fortement diminué entre 1954 et 2007, passant de 62 % en 1954 à 21 % en 2007. La mise en place – tardive – des institutions relevant de l'Éducation Nationale à La Réunion explique la baisse de ce phénomène. Il conviendra de préciser que, dans le cadre d'un Plan « LUCIA », en 1988, le taux déclaratif a été confronté à des tests de vérification en lecture, écriture et calcul ce qui a permis de révéler un écart entre les résultats liés au déclaratif et au testé. Ainsi, la différence s'élevait à 1 % en 1988 mais a augmenté de 10 points en 1996. Depuis 2004, le taux d'illettrisme est calculé en fonction des tests effectués lors de la « journée défense et citoyenneté » (JDC), auparavant appelée « journée d'appel de préparation à la défense » (JAPD).



**On estime à 110 000 le nombre de personnes illettrées à La Réunion, soit environ un adulte sur cinq, qui se répartissent entre :**

- 100 000 « illettrés » (personnes ayant été scolarisées en France) ;
- 10 000 « analphabètes » (personnes n'ayant pas été scolarisées en France, voire non scolarisés dans leur propre pays d'origine).

**Le taux d'illettrisme des 16-65 ans est deux fois plus important à La Réunion (21 %) qu'en métropole (9 %).** Il est fonction de cinq paramètres :

- l'âge : les plus âgés ont plus de difficultés que les jeunes ;
- les habitudes de lecture durant l'enfance ;
- le niveau de vie : 50 % des personnes issues de milieux défavorisés sont illettrées ;
- le sexe : les femmes sont moins souvent illettrées que les hommes à âge, niveau de vie, habitude de lecture et langue parlée comparables ;

- la langue parlée durant l'enfance (créole ou français) : près de 30 % des personnes qui parlaient uniquement créole au cours de leur enfance sont illettrées à l'âge adulte, parmi les 16-65 ans. L'illettrisme est en revanche faible chez les Réunionnais francophones exclusifs (2 %) tandis qu'il s'élève à 10 % pour ceux ayant pratiqué les deux langues.

#### **Le créole encore très largement majoritaire à La Réunion**

*« Plus de la moitié des Réunionnais parlent aujourd'hui encore uniquement le créole, ce qui en fait de loin la langue régionale la plus utilisée dans les départements d'Outre-mer. Durant l'enfance, huit Réunionnais sur dix ne parlaient que créole. Ils sont en moyenne plus âgés que les autres et d'origine plus modeste, ils avaient peu l'habitude de lire durant leur enfance. Ceux qui ne parlaient que français sont peu nombreux (8 %) et sont généralement plus jeunes et issus de milieux plus aisés où la lecture était régulièrement pratiquée dans le cadre familial. Le bilinguisme, peu fréquent durant l'enfance, est pratiqué aujourd'hui par 38 % des Réunionnais âgés de 16 à 64 ans. »*

*Source : Extraits du rapport annuel d'activité 2010 de la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de La Réunion.*

Par ailleurs, selon une enquête de l'Insee, « à La Réunion, une grande partie d'illettrés (presque 45 %) n'ont fréquenté l'école que pendant une durée inférieure à dix ans voire cinq ans, c'est-à-dire moins longtemps que le minimum légal obligatoire »<sup>1</sup>.

**Face à cette situation, un plan de lutte contre l'illettrisme a été mis en place par l'État en août 2007.** Une deuxième **charte de partenariat de prévention et de lutte contre l'illettrisme à La Réunion**, pour la période 2011-2015, a été signée le 18 novembre 2010. Ce dispositif mobilise un partenariat institutionnel regroupant, au sein d'un comité de pilotage, treize signataires parmi lesquels des représentants de l'État, de la Région, du Département, de la caisse des allocations familiales, de La Poste et de l'Université.

#### **La charte de partenariat de prévention et de lutte contre l'illettrisme à La Réunion (2011-2015)**

Dans le cadre de cette charte, les signataires se sont engagés à « *conjuguer leurs efforts, à mobiliser les moyens logistiques et financiers dont ils disposent afin de mener et d'évaluer, de manière efficace et lisible, des actions en faveur de la prévention et la lutte contre l'illettrisme, dans le respect de leurs compétences* ».

Par ailleurs, ce plan renouvelé prend appui sur les acquis du plan préexistant, notamment sur son organisation partenariale, des actions mises en œuvre tant au plan de la prévention que celui de la lutte.

<sup>1</sup> *Insee partenaires*, n° 2, Octobre 2008, p. 2.

L'objectif ambitieux assigné à ce plan est celui édicté, par le président de la République, M. Nicolas Sarkozy, à l'issue des travaux des États Généraux pour l'Outre-mer, lors du premier Conseil Interministériel de l'Outre-mer tenu, à l'Élysée, le 6 novembre 2009 :

*« Plus d'égalité des chances, c'est bien sûr s'assurer que tout le monde, adultes comme enfants, maîtrise les savoirs fondamentaux, et notamment l'écriture et la lecture.*

*« Je veux que, dans cinq ans, l'écart entre l'Outre-mer et la métropole en matière d'illettrisme soit réduit au moins de moitié. »*

L'atteinte de l'objectif CIOM implique, d'ici 2015 : une réduction nette, en 5 ans, se situant dans une fourchette d'environ 25 000 personnes « sorties de l'illettrisme », soit une réduction annuelle d'environ 5 000 personnes « sorties de l'illettrisme »

Compte tenu des effectifs actuels, l'atteinte de cet objectif global implique sa déclinaison en deux sous objectifs suivants :

**Sous-objectif 1** : en matière de prévention, diminuer d'au moins de moitié le nombre de jeunes repérés en difficulté lors des différentes phases d'évaluation de l'Éducation nationale et du Service national – Journée d'Appel de Préparation à la Défense.

**Sous-objectif 2** : en matière de lutte, au moins doubler les effectifs sortis de la situation d'illettrisme, au travers des différentes actions d'accompagnement-formation mises en œuvre et dont les résultats sont dûment évalués.

*Source : extraits du Plan d'actions de prévention et de lutte contre l'illettrisme à La Réunion : « Agir pour lire, lire pour agir » 2011-2015.*

M. Michel Lalande, préfet de La Réunion, s'est félicité, devant vos rapporteurs, des premiers résultats liés à l'application de ce deuxième plan, en raison de la baisse du nombre de jeunes illettrés lors de la JDC. On précisera qu'à ce dispositif s'ajoute celui du **service militaire adapté** (SMA), dont les capacités d'accueil ont été doublées, passant de 800 à 1 600 places depuis 2007 et la durée de formation réduite.

#### **4. Le développement du tourisme**

**Malgré les difficultés économiques que connaît actuellement La Réunion, l'activité touristique continue d'afficher une dynamique robuste.**

On rappellera que le tourisme est l'un des leviers économiques de La Réunion, en raison de son patrimoine naturel exceptionnel : le 10 août 2010, l'île de la Réunion a fait son entrée au Patrimoine mondial de l'Unesco grâce à ses forêts tropicales. Le périmètre retenu par l'Unesco correspond à celui du parc national de la Réunion, créé en 2007, qui couvre environ 40 % de la surface de l'île au sein duquel le piton de la Fournaise entre régulièrement en éruption. L'ensemble des pitons, cirques et remparts créent, selon l'Unesco, un paysage très remarquable qui contribue également à la conservation de la biodiversité terrestre.

**L'activité touristique dynamique de La Réunion est à l'origine d'une forte croissance du trafic de l'aviation, passant de 1 400 000 passagers par an en 2000 à 2 138 000 passagers aujourd'hui.** Cette croissance nécessite aujourd'hui la réalisation d'importants travaux de réaménagement de l'aéroport Roland Garros de Saint-Denis-de-La-Réunion.

En 2010, 450 000 touristes ont été accueillis à La Réunion. Ce niveau était celui que connaissait La Réunion avant l'épisode du chikungunya qui a sévi en 2005-2006. L'objectif affiché par les acteurs du secteur est d'atteindre 600 000 touristes en 2015.

Le tourisme à La Réunion a longtemps été un **tourisme affinitaire** qui concernait principalement les Réunionnais vivant en métropole (on recense 120 000 Réunionnais vivant aujourd'hui hors de l'île) et les métropolitains ayant des attaches sur l'île. Aujourd'hui, on constate une évolution avec le **développement d'un tourisme originaire de pays étrangers**, attirés par la politique active de promotion touristique et l'allègement de l'obtention du visa pour les touristes non communautaires, avec le concept des îles Vanille<sup>1</sup>.

En outre, l'arrivée de l'Airbus A 380, prévue pour 2015 environ, aura un impact prévisible sur le développement du tourisme, avec notamment la baisse du prix du billet d'avion (qui pourrait avoisiner 500 euros aller-retour).

### III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS RÉUNIONNAISES

#### A. LES ÉVOLUTIONS RECENTES DE LA FISCALITÉ LOCALE

##### 1. Le poids de la fiscalité locale indirecte

**La croissance économique qu'a connue La Réunion entre 2001 et 2009 reposait principalement sur la consommation.** Or, le ralentissement économique, qui a débuté en 2008, n'est pas sans conséquence sur les finances des collectivités réunionnaises, dont la part de fiscalité indirecte est plus élevée. Comme l'a rappelé la Cour des comptes<sup>2</sup>, elles *« encourent un risque plus grand de diminution de ressources que leurs homologues de métropole, en cas de retournement de conjoncture qui impacte la demande »*<sup>3</sup>.

Comme le montre le document suivant, la comparaison entre la structure des finances communales et celles des communes de l'Hexagone révèle :

- le poids moins important de la fiscalité directe locale qui représente, à La Réunion, 25,6 % dans le total des produits contre 40 % pour les communes métropolitaines :

- l'importance de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants.

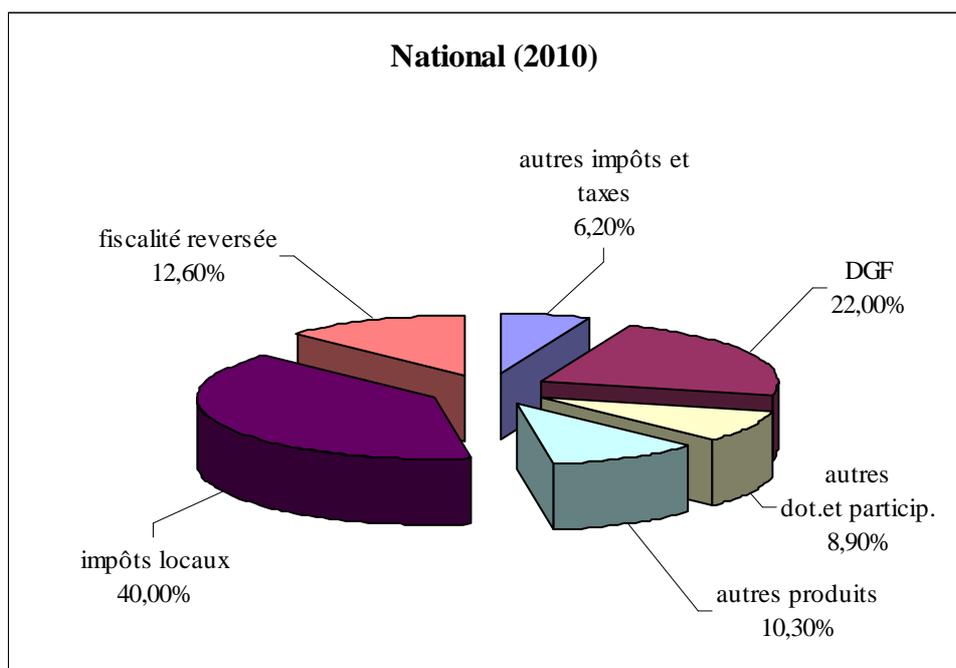
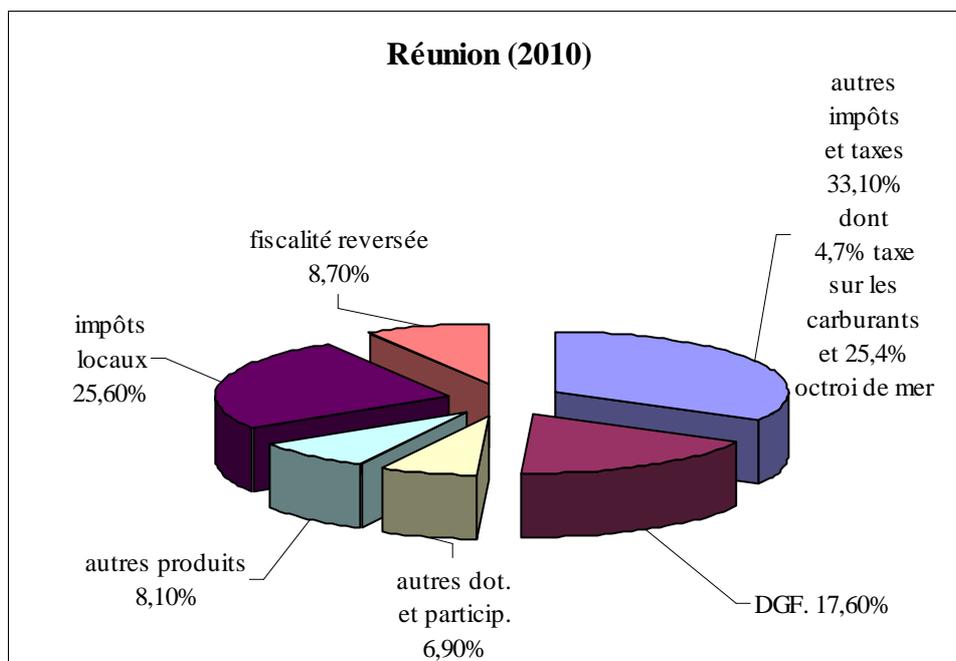
---

<sup>1</sup> Cette question est abordée infra.

<sup>2</sup> « La situation financières des communes et des départements d'outre-mer », Cour des comptes, rapport public thématique, juillet 2011.

<sup>3</sup> « La situation financière des communes et des départements d'outre-mer », rapport thématique, Cour des Comptes, juillet 2011.

### Le poids relatif des impôts locaux dans le total des produits pour les communes



Source : Direction régionale des finances publiques de La Réunion.

Toutefois, selon M. Éric Ah-Thiane, administrateur des finances publiques adjoint, la part des produits des impôts locaux progresse en fonction de la taille des communes, les plus petites d'entre elles étant fortement dépendantes de la taxe sur les carburants et de l'octroi de mer.

Un constat similaire s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Depuis 2010, chaque commune réunionnaise appartient à l'une des cinq communautés d'agglomération existantes. En revanche, aucune communauté de communes n'a été créée. Le poids relatif des impôts locaux dans le total des produits, hors reversement aux communes, s'élève à 32,9 % contre 53,1 % pour les EPCI métropolitains.

Pour le conseil général, cette part représente 8,9 % du total des produits contre 37,6 % pour les départements hexagonaux. En revanche, la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'élève à 29,4 % contre 21,3 % pour les autres départements. Selon les informations fournies à vos rapporteurs, la part des produits de fonctionnement du conseil général est plus élevée que pour la moyenne des conseils généraux de même strate. En effet, les produits de fonctionnement du département représentent 1 600 euros par habitant à La Réunion contre 914 euros par habitant pour les autres départements. Cette différence s'explique principalement par le nombre élevé de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion.

Quant à la région, la part des impôts locaux dans le total des produits budgétaires s'élève à seulement 6,6 % contre 24,3 % pour les régions métropolitaines. En revanche, l'octroi de mer représente 18,4 % des produits de fonctionnement et la taxe sur les carburants 27,3 %. En d'autres termes, **la région de La Réunion est fortement dépendante des taxes reposant sur la consommation des ménages.**

#### L'octroi de mer

L'octroi de mer est une des plus anciennes taxes du système fiscal français. Son origine remonte en effet au XVII<sup>e</sup> siècle. Le régime de l'octroi de mer a été consolidé par la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004<sup>1</sup> pour une durée de dix ans.

L'octroi de mer est une taxe à laquelle est soumise toute personne qui exerce de manière indépendante une activité de production en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion, quels que soient son statut juridique et sa situation au regard des autres impôts. Cette taxe frappe l'importation de marchandises ainsi que les livraisons de biens effectuées à titre onéreux par des personnes qui exercent des activités de production dans l'une de ces quatre collectivités.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, complété par le décret n° 2004-1550 du 30 décembre 2004 pris pour l'application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

La loi précitée a déterminé une série d'exonérations qui peuvent différer selon le territoire concerné. Sont ainsi exonérées les livraisons dans la région de La Réunion de biens expédiés ou transportés hors de cette région par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans cette région, les livraisons dans le territoire du marché unique antillais de biens expédiés ou transportés hors de ce territoire par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans ce territoire (exonération qui ne s'applique pas aux livraisons de biens expédiés ou transportés hors de ce territoire à destination de la région de Guyane), les livraisons dans la région de Guyane de biens expédiés ou transportés hors de cette région par l'assujetti, par l'acquéreur qui n'est pas établi dans cette région (exonération qui ne s'applique pas aux biens expédiés ou transportés hors de cette région à destination du territoire du marché unique antillais) ainsi que les importations dans la région de Guyane de produits dont la livraison a été taxée dans l'une des régions formant le marché unique antillais et les importations dans le territoire du marché unique antillais de biens dont la livraison a été taxée dans la région de Guyane.

Sont également exonérées de l'octroi de mer les livraisons de biens faites par des personnes dont le chiffre d'affaires relatif à l'activité de production est inférieur à 550 000 euros pour l'année civile précédente (montant qui s'apprécie en faisant abstraction de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'octroi de mer lui-même).

Toutefois, lorsqu'une telle exonération a pour effet d'impliquer une réduction d'un taux d'octroi de mer perçu à l'importation, les conseils régionaux peuvent ne pas procéder à une exonération afin d'éviter cette réduction de taux.

En outre, les conseils régionaux peuvent exonérer l'importation de certaines marchandises (matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique ainsi que de produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles figurant sur la liste prévue au a du 5° du 1 de l'article 295 du code général des impôts et qui sont destinés à une personne exerçant une activité économique au sens de l'article 256 A du même code, matières premières destinées à des activités locales de production, équipements destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État, équipements sanitaires destinés aux établissements de santé publics ou privés, biens réimportés, dans l'état dans lequel ils ont été exportés, par la personne qui les a exportés et qui bénéficient de la franchise des droits de douane ou en bénéficieraient s'ils étaient soumis à des droits de douane, etc.).

Les conseils régionaux peuvent également exonérer les livraisons des autres types de biens à condition qu'ils soient produits localement par des entreprises, sous la forme d'un taux réduit ou d'un taux zéro.

Les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibération du conseil régional. Toutefois un mécanisme d'élasticité est prévu, c'est-à-dire que la différence entre ce taux et l'éventuel taux réduit ou taux zéro que le conseil régional décide d'appliquer est limitée.

### **Les exonérations prévues à La Réunion**

**Les exonérations applicables par délibérations du conseil régional pour l'octroi de mer externe :** les principales exonérations concernent :

- les biens d'équipement repris aux articles 50 *undecies* (industrie hôtelière et touristique exclusivement) et 50 *duodecies* de l'annexe IV du code général des impôts ;
- les matières premières destinées aux activités locales de production de biens meubles.

**Les exonérations de l'octroi de mer interne :** à La Réunion, seuls les ciments, les tôles, les tabacs et les boissons alcoolisées (bières, rhums, etc.) fabriqués localement supportent l'octroi de mer interne.

## 2. La mise à jour des bases foncières

**La mise à jour des bases foncières permet de réévaluer l'assiette sur laquelle repose la fiscalité locale. Elle permet en outre d'apprécier l'activité économique d'un territoire avec le niveau de nouvelles constructions.**

A La Réunion, selon les informations fournies par les services fiscaux, le nombre de déclarations de propriétés bâties s'élève à 15 000 par an. Avant 2008, on recensait 25 000 déclarations de propriétés bâties liées à la forte activité de constructions. La diminution des déclarations témoigne du ralentissement de l'activité économique que connaît La Réunion depuis 2008.

La mise à jour permet également de recenser les constructions qui n'ont fait l'objet d'aucune autorisation administrative. Leur importance, plus ou moins avérée, alimente l'idée d'un manque à gagner pour les collectivités territoriales. 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.

## 3. L'impact de la LODEOM sur l'évolution des produits et des bases communales

Les services fiscaux ont indiqué à vos rapporteurs que **l'évolution des produits fiscaux perçus par les collectivités et de leurs bases a été fortement impactée par la loi pour le développement économique des outre-mer<sup>1</sup>**, dite la LODEOM.

En effet, l'article 6 de cette loi prévoit un abattement dégressif sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des immeubles jusqu'en 2018 pour les entreprises situées dans les DOM, dans le cadre des zones franches d'activités (ZFA). L'abattement représente 80 % de la valeur locative de l'immeuble entre 2009 et 2015, puis 40 % en 2016, 30 % en 2017 et 25 % en 2018. Pour certains immeubles répondant à certaines conditions strictement définies par la loi, le pourcentage d'abattement est plus élevé (il s'étale entre 80 % entre 2009 et 2015 à 50 % en 2018).

De même, l'article 7 dispose que les terres agricoles peuvent faire l'objet d'une exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, également jusqu'en 2018. Cet abattement s'élève à 80 % entre 2009 et 2015, puis à 70 % en 2016, 60 % en 2017 et 50 % en 2018.

L'exonération de base de la taxe foncière sur les propriétés non bâties au titre de la LODEOM s'élevait à 7 758 000 euros.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Toutefois, ces exonérations n'ont pas d'effet direct sur les finances des collectivités territoriales puisqu'elles sont compensées par le versement d'allocations, qui ont représenté, en 2011, d'après les informations fournies, à 2 656 000 euros.

## **B. LES SPÉCIFICITÉS FINANCIÈRES DES COLLECTIVITÉS DE LA RÉUNION**

Selon les informations fournies par M. Christian Roux, président de la chambre régionale des comptes de La Réunion, seule la commune de Saint-Louis connaît aujourd'hui des difficultés budgétaires profondes. Cinq autres communes sont, quant à elles, dans une situation tendue.

### **1. Le poids élevé des charges de personnel pour les communes**

A l'instar des communes des quatre autres départements d'outre-mer, les communes de La Réunion connaissent des **charges de personnel importantes**. Elles représentent 64,1 % des charges de fonctionnement contre 52,4 % pour les communes métropolitaines. Selon M. Christian Roux, on comptabilise 45 agents communaux pour 1 000 habitants.

La forte croissance des charges de fonctionnement des communes réunionnaises pose la **question de la soutenabilité des politiques publiques qui les sous-tendent**. Alors que les recettes courantes stagnent, la masse salariale des communes et des EPCI augmente fortement, ce qui conduit à une **rigidité des charges de structure**.

Comme l'a relevé la Cour des Comptes, la politique de création d'emplois, souvent précaires, « *les a conduites à des effectifs pléthoriques et à des coûts salariaux par habitant élevés* ». En effet, afin de faire face aux difficultés économiques et sociales de l'île, les communes ont développé une **politique d'équilibre social par des recrutements massifs**, qui s'avère aujourd'hui dispendieuse<sup>1</sup>.

En 2010, la charge budgétaire représentée par les non-titulaires s'élevait à 51,7 % de la charge de personnels et celle des agents titulaires à seulement 36,4 %. Ces parts s'élevaient respectivement à 48,5 % et 29,3 % en 2007. On constate que **la part budgétaire des non-titulaires a progressé plus rapidement que celle des titulaires**.

---

<sup>1</sup> « *La situation financière des communes et des départements d'outre-mer* », rapport public thématique, Cour des Comptes, juillet 2011.

M. Christian Roux a exprimé de vives inquiétudes quant à l'application de la loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique<sup>1</sup> qui poursuit quatre objectifs :

- faciliter la requalification en contrat à durée indéterminée des contrats correspondant en réalité à des besoins pérennes ;
- ouvrir, pendant quatre ans et sous certaines conditions, un dispositif particulier d'accès à l'emploi titulaire ;
- mieux définir les cas de recours aux agents contractuels ;
- moderniser leur gestion (évaluation, formation, rémunération à la performance, conditions de fin de contrat, droits sociaux).

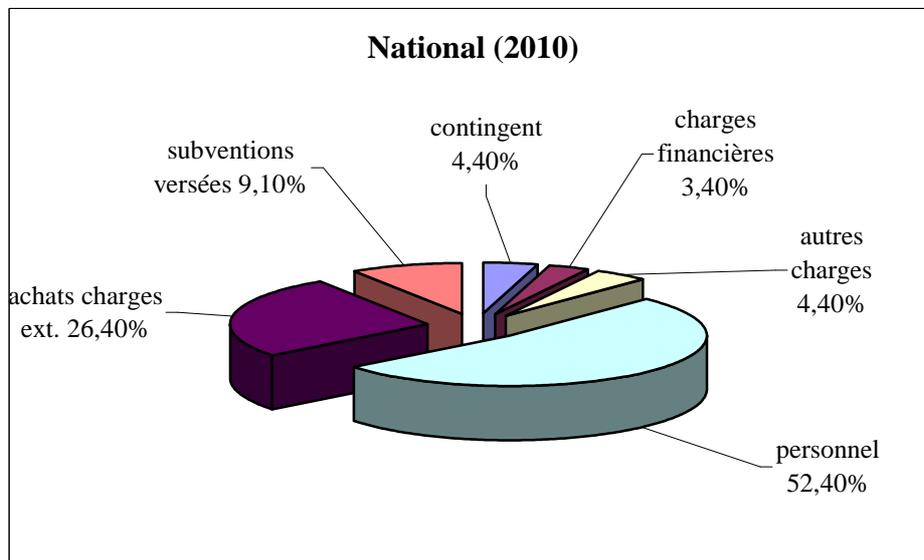
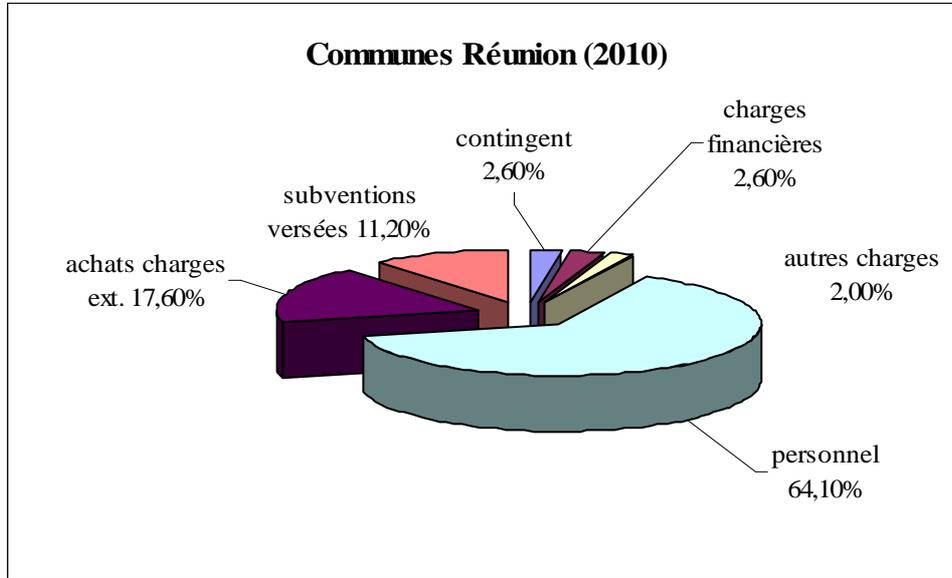
Or, les non-titulaires représentent 70 % des agents de la fonction publique à La Réunion. Se pose la question de l'application de ces mesures pour les contractuels qui n'ont pas été recrutés légalement. Par ailleurs, certains contractuels ne réclament pas leur titularisation, car ils bénéficient déjà d'un déroulement de carrière intéressant. Si un grand nombre d'agents contractuels demandent l'application de ces mesures, les communes réunionnaises pourraient rencontrer des difficultés budgétaires majeures pour assumer ces nouvelles dépenses.

Par ailleurs, comme vos rapporteurs l'ont rappelé précédemment, les communes ont pu avoir recours aux contrats aidés. Ainsi, la commune de Saint-Louis a recruté une centaine de personnes sur la base de ces contrats. Or, les bénéficiaires estiment que les communes doivent les recruter, ce qui représente une autre source potentielle de dépenses.

---

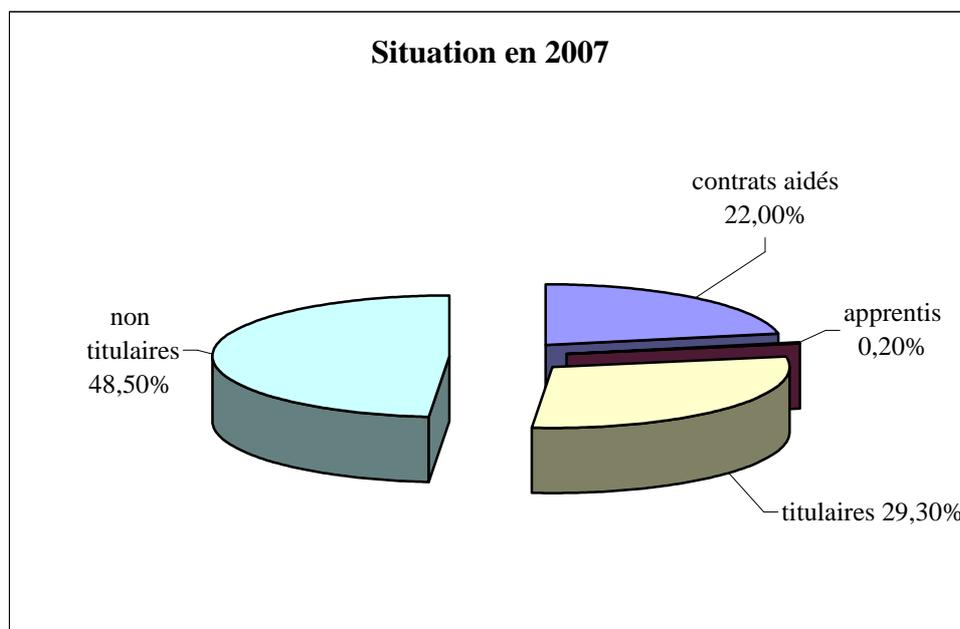
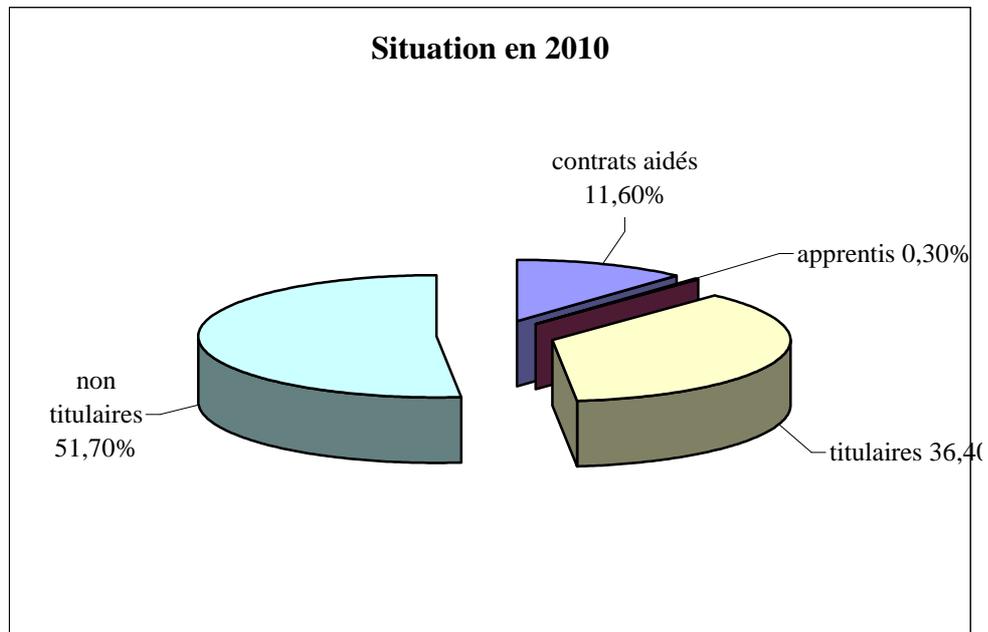
<sup>1</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

### Des charges de personnel plus importantes pour les communes



Source : Direction régionale des finances publiques de La Réunion.

### L'importance des non titulaires dans les charges de personnel



Source : Direction régionale des finances publiques de La Réunion

## 2. Le poids important des dépenses sociales du département

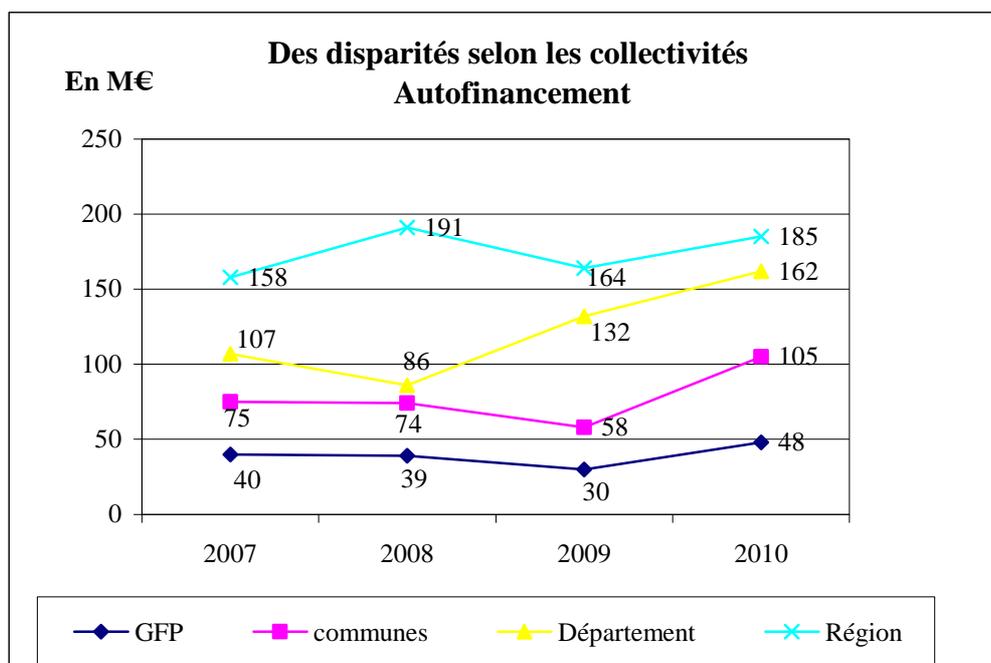
Les dépenses sociales par habitant du conseil général de La Réunion s'élèvent à 1 394 euros par habitant, soit presque le double de la moyenne nationale qui est de 793 euros par habitant. Les seules dépenses liées au versement du RMI/RSA s'élèvent à 497 euros par habitant contre 106 euros bruts en moyenne métropolitaine.

A l'instar des départements métropolitains, les finances du conseil général de La Réunion sont soumises à un **effet de ciseau** lié, d'une part, à la croissance des dépenses de prestations sociales, notamment celles du RSA, et, d'autre part, la stagnation, voire la diminution des ressources du conseil général.

## 3. Un autofinancement en forte progression

Malgré les contraintes budgétaires pesant sur le **conseil général**, on constate toutefois, depuis 2008, une **croissance élevée de sa capacité d'autofinancement de celui-ci**.

Cette hausse contraste avec la situation des autres niveaux de collectivités dont la capacité d'autofinancement a connu une forte baisse en 2009 avant de progresser en 2010. Cette différence s'explique principalement par l'importance de l'octroi de mer dans les ressources communales, intercommunales et régionales.



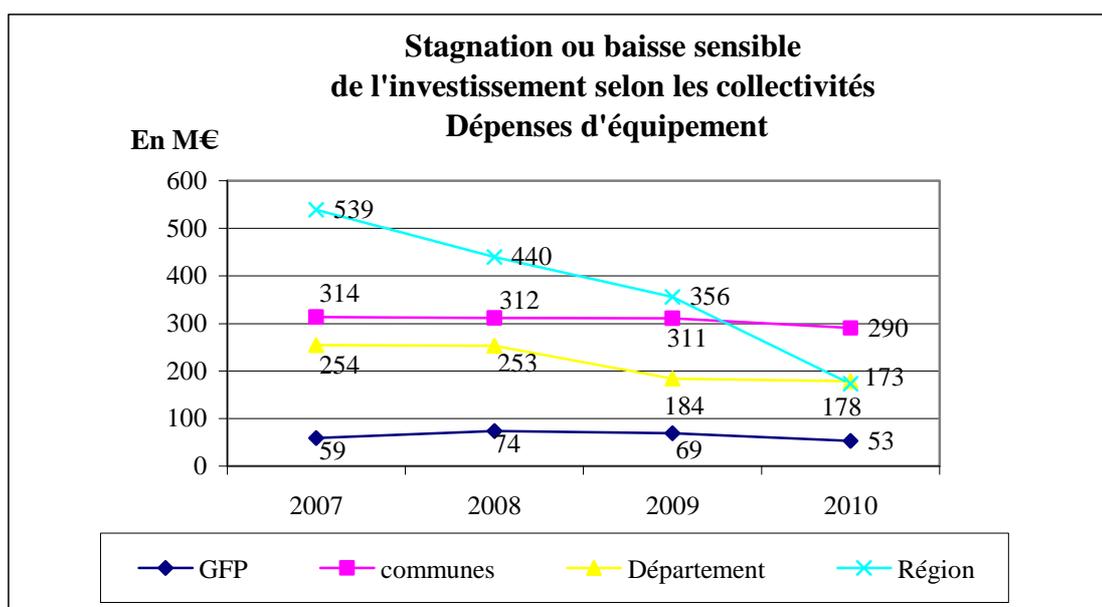
Source : Direction régionale des finances publiques de La Réunion

En revanche, **l'autofinancement net des remboursements de dettes des communes est largement inférieur à celui des autres niveaux de collectivités.** Il a d'ailleurs été négatif en 2009. Il convient de préciser que six des vingt-quatre communes réunionnaises sont considérées comme présentant un risque budgétaire important par la chambre régionale des comptes tandis que trois autres communes sont en risque potentiel.

#### 4. Un investissement des collectivités territoriales en stagnation

Le graphique suivant présente l'évolution des dépenses d'équipement pour chaque niveau de collectivités territoriales et les groupements à fiscalité propre entre 2007 et 2010. On constate une stagnation des dépenses d'investissement pour le bloc communal, une légère baisse pour le conseil général et une baisse importante pour le conseil régional.

Toutefois, **le niveau d'investissement de chaque niveau de collectivités territoriales réunionnaises est supérieur à la moyenne nationale, y compris pour la région.** Les dépenses d'investissement de celle-ci représentent, malgré leur forte baisse entre 2007 et 2010, presque le double des dépenses nationales des régions. Elles s'élevaient, en 2010, à 218 euros par habitant pour la région Réunion contre une moyenne nationale de 120 euros par habitant. L'importance des dépenses d'investissement de la région est liée au projet de la route des Tamarins. Il s'agit d'une route express de 34 kilomètres, ouverte à la circulation le 23 juin 2009, reliant les communes de Saint-Paul à L'Étang-Salé.



Source : Direction régionale des finances publiques de La Réunion.

## EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 18 JUILLET 2012)

---

**M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur.** - Avec Félix Desplan et Christian Cointat, nous nous sommes rendus pendant huit jours à Mayotte et à La Réunion. Nous avons passé cinq jours à Mayotte et trois jours à La Réunion. Nous avons beaucoup travaillé puisque nous avons auditionné trente à quarante personnes par jour.

Nous avons bénéficié à Mayotte de l'accueil particulièrement chaleureux de notre collègue Thani Mohamed Soilihi ainsi que celui d'Abdourahmane Soilihi. Notre rapport a profité de leur inspiration.

Nous avons réalisé deux rapports, l'un pour Mayotte, l'autre pour la Réunion. Je vais me limiter à détailler nos propositions.

Mayotte est le 101<sup>ème</sup> département français. La départementalisation se réalise dans des conditions difficiles. Je n'imagine pas que l'on puisse atteindre le droit commun à court terme.

Il y a un défi démographique important à Mayotte : la population officielle s'élève à 186 000 habitants mais, avec l'immigration clandestine, on doit atteindre 250 000. Il y a également un défi de la vie chère, j'en parlerai tout à l'heure lorsque j'évoquerai la situation de La Réunion, qui rencontre la même problématique. Il y a un défi de la scolarisation : la même salle de classe est occupée le matin et l'après-midi par deux classes différentes, en raison de l'insuffisance des locaux. Il faudrait construire à Mayotte une classe supplémentaire par jour, un collège par an et un lycée tous les deux ans.

Mayotte connaît également une problématique très difficile en matière d'immigration illégale. Concernant la sécurité publique et la situation pénitentiaire, nous avons pu constater les conditions de détention détestables de la maison d'arrêt de Majicavo.

Dernier défi, les collectivités territoriales connaissent une situation financière très dégradée : le déficit du conseil général est de 80 millions d'euros par an et pratiquement toutes les communes sont en faillite.

Voici quelles sont nos propositions détaillées dans le domaine de la justice.

Il est nécessaire de créer une cour d'appel à Mayotte, le rattachement à la cour d'appel de La Réunion n'étant pas pertinent, y compris d'un point de vue financier. Une véritable politique de formation et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doit être assurée pour les magistrats et les personnels de l'administration pénitentiaire à Mayotte. Un nouveau projet immobilier doit être conduit pour le tribunal de grande instance de Mamoudzou, afin d'obtenir des conditions de travail et d'audience normales. Les officiers de l'état civil doivent être

correctement formés, car la question de la création d'un véritable état civil à Mayotte n'est pas encore totalement réglée.

Nous avons eu de longues conversations, y compris philosophiques, avec les cadis. Aujourd'hui, ils n'ont plus de fonctions officielles, mais ils conservent une autorité morale dans la société mahoraise. Il faut donc clarifier leur situation, en leur confiant une fonction de médiation sociale en lien avec la justice de droit commun et le conseil général.

Enfin, à l'occasion de notre visite de la maison d'arrêt de Majicavo, nous avons pu constater le statut précaire des surveillants mahorais. Il est nécessaire de les intégrer rapidement dans le corps administratif de droit commun.

Concernant le statut de région ultrapériphérique, c'est fait depuis quelques jours. La décision de principe est prise, mais il faut veiller à rendre effectif l'accès à ce statut au 1<sup>er</sup> janvier 2014, c'est un gros travail. Les élus et les fonctionnaires doivent être sensibilisés et formés à cet enjeu.

Dans le domaine social, il y a un gros problème avec le revenu de solidarité active (RSA) : il s'applique à Mayotte mais il y a peu de bénéficiaires. En effet, il s'élève à 25 % du montant métropolitain, soit 119 euros par mois, ce qui est peu incitatif, d'autant qu'il faut défalquer de ce montant les autres prestations sociales à 100 %. Les étrangers qui demandent à en bénéficier rencontrent également de fortes contraintes. La mise en œuvre du RSA a pourtant coûté cher au conseil général, d'après ce qui nous a été dit. Nous proposons donc de fixer rapidement le montant du RSA mahorais à 50 % du montant national.

En matière d'éducation, il est impératif de prévoir la construction de 600 classes supplémentaires dans les prochaines années, avec la participation financière de l'État.

J'en viens à nos propositions en matière d'immigration et de droit d'asile.

Il faut tout d'abord revoir le système des « bons roses », qui permettent aux mineurs immigrés de se soigner. Ces bons sont aujourd'hui distribués de manière erratique et sans rigueur. Un centre d'accueil pour les demandeurs d'asile doit être mis en place.

Nous avons visité le centre de rétention administrative de Mayotte. La description qu'en a donnée Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, en était pudique... Le centre comporte trois pièces : une pour les femmes et les enfants, une autre pour les hommes et entre les deux se trouve un local exigü où travaille le personnel de la police aux frontières. Ce n'est pas possible que cela continue comme ça ! Il faut vraiment hâter la construction d'un nouveau centre de rétention administrative, qui permette également au personnel, qui a besoin d'être renforcé, de travailler dans des conditions décentes.

Il y a à Mayotte un problème de prise en charge, par les pouvoirs publics, des mineurs étrangers isolés, phénomène qui accompagne l'immigration illégale. Beaucoup de mineurs sont ainsi laissés à l'abandon. L'association Tama, que préside notre collègue Thani Mohamed Soilihi, estime à 500 le nombre des mineurs étrangers isolés et à 3 000 le nombre de ceux en passe de basculer dans cette situation. Ce phénomène est un danger pour les mineurs concernés et a pour

conséquence l'accroissement de la délinquance. Beaucoup de décisions de justice ne sont pas exécutées concernant ces mineurs, car il n'y a pas de dispositif sérieux de prise en charge.

Enfin, concernant l'immigration, je dois aborder la question difficile des kwassas kwassas. La semaine dernière encore, il y a eu sept morts. Ces bateaux sont surchargés d'immigrants clandestins, gérés par des passeurs d'Anjouan et souvent conduits par des mineurs, car ils ne peuvent être appréhendés pénalement. Le trajet dure 25 heures. On compte des centaines de morts chaque année. A l'arrivée, les immigrants sont conduits au centre de rétention administrative pour 24 heures puis reconduits. Les reconduites s'élèvent à 25 000 par an environ, ce qui est remarquable sur le plan statistique, mais la plupart reviennent immédiatement. On peut donc s'interroger sur l'efficacité de ce système. Sur le plan humain, c'est une tragédie. Cette situation pèse lourdement sur la population de Mayotte, qui la vit très mal alors que les conditions de vie sont déjà difficiles. Nous en avons beaucoup parlé avec le préfet.

Nous avons donc une proposition à formuler. Le coût de cette politique à l'efficacité discutable est de 50 à 70 millions d'euros par an. Pour surmonter le problème de l'immigration clandestine, nous devons négocier avec les Comores une autre politique de coopération. Je sais la difficulté diplomatique que nous avons avec les Comores à propos de Mayotte, mais le peuple a tranché. Certes, on a déjà dit qu'il fallait renforcer la coopération avec les Comores, mais il faut mettre aujourd'hui tous les moyens de la diplomatie pour s'engager dans cette voie, car elle serait plus efficace, plus juste et plus humaine. Il faut employer les sommes que j'ai indiquées pour une vraie coopération, notamment policière, avec les Comores. Nous pensons également qu'il faut mettre fin au « visa Balladur ». Ce visa, qui devait rendre plus rigoureux l'accès à Mayotte depuis les Comores, est inefficace.

En matière de sécurité publique et de sécurité civile, une plus grande coopération est nécessaire entre La Réunion et Mayotte pour la prise en charge des mineurs délinquants. Un second escadron de gendarmerie devrait être créé dans la région, soit à Mayotte, soit à La Réunion, des moyens aériens civils devant pouvoir être réquisitionnés pour assurer le transport des personnels et des moyens de sécurité d'un département à l'autre.

La mise en place du service départemental d'incendie et de secours de Mayotte doit être repoussée, car on ne réussira pas à le mettre en place à la date prévue, le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les ressources du service sont en outre insuffisantes.

Concernant enfin les questions financières et fiscales, nous citons dans notre rapport des cas d'entreprises à l'égard desquelles les collectivités ont des dettes qu'elles ne peuvent pas payer. Ce problème doit être résolu. Par ailleurs, il faut dès aujourd'hui sérieusement réfléchir à la répartition du produit de la fiscalité locale de droit commun lorsqu'elle sera mise en place. En tout état de cause, cette mise en place est impossible au 1<sup>er</sup> janvier 2014, comme c'est pourtant prévu. Il faut être plus réaliste et prévoir une transition de quatre ou cinq ans supplémentaires.

Pour conclure sur cette question, je vois mal comment éviter une subvention d'équilibre de l'État aux collectivités territoriales, sinon il sera impossible de les gérer et d'assurer le redressement de leurs finances. Les dépenses sociales du conseil général ne représentent que 3 % de son budget, ce qui est anormal, en

comparaison du poids des dépenses de personnel au sein des dépenses de fonctionnement, qui s'explique pour des raisons historiques.

Je vais maintenant aborder notre rapport sur La Réunion. Je tiens d'abord à remercier nos collègues, MM. Michel Vergoz, Paul Vergès et Michel Fontaine, sénateurs de La Réunion, pour leur aide précieuse lors de notre déplacement.

Au titre des propositions faites dans le rapport, je voudrais tout d'abord aborder le thème de la vie chère.

À cet égard, nous proposons de modifier profondément, par des normes législatives et réglementaires, les mécanismes qui se traduisent par des monopoles de fait dans le secteur de la distribution à La Réunion. Pour les produits de première nécessité, il serait nécessaire d'ouvrir le marché réunionnais aux pays voisins, Madagascar par exemple, même si nous sommes bien conscients que les produits en provenance de ces pays n'obéissent pas forcément aux mêmes normes de qualité que celles appliquées aux produits européens.

Nous proposons ensuite de diminuer les taxes d'importation pesant sur les produits de première nécessité et, parallèlement, d'augmenter celles touchant les produits dits « de luxe ».

Quant aux prix de l'essence et des produits pétroliers, il nous apparaît nécessaire de les réglementer davantage. On rappellera que nos collègues députés, Jacques Le Guen et Jérôme Cahuzac, dans leur rapport d'information sur le prix des carburants dans les départements d'outre-mer, avaient dénoncé l'absence de transparence dans la fixation du prix du pétrole, qui débouchait sur une absence de contrôle de la part des services de l'État. Ils avaient également relevé le phénomène de position dominante des compagnies pétrolières ainsi que leurs relations opaques et complexes avec les gérants. C'est pourquoi ils avaient proposé une clarification de l'information du consommateur afin que ce dernier dispose en permanence de tous les éléments pour pouvoir influencer sur la tarification des produits proposés.

Pour votre information, sachez, chers collègues, que les marges des sociétés pétrolières sont de 18 % à La Réunion, ce qui est sans équivalent sur le reste du territoire de la République...

Plus généralement, pour l'ensemble des produits, il nous semble primordial d'offrir aux consommateurs une plus grande transparence quant à la formation des prix. À cet effet, il nous paraît intéressant de proposer la mise en place d'un dispositif permettant de comparer les prix pratiqués à La Réunion avec ceux affichés en métropole, et de pouvoir sanctionner les entreprises qui pratiquent des marges trop élevées. Je ne vous citerai qu'un seul exemple, qui nous a été donné par les services fiscaux locaux : une paire de chaussures importée de Chine au prix de 70 centimes d'euros (dont 10 centimes de taxes), est vendue en moyenne 20 euros à La Réunion, soit une marge de 19,30 euros !

Enfin, nous proposons de renforcer sensiblement les moyens de l'autorité de la concurrence pour les départements d'outre-mer.

Je poursuivrai mon propos en vous exposant les mesures que nous avons retenues concernant le domaine de la justice et de la sécurité civile.

À l'issue de nos travaux, après avoir entendu les magistrats, les avocats, les personnels judiciaires, nous proposons de maintenir tous les postes de magistrats du siège de la cour d'appel de Saint-Denis-de-La-Réunion, tel que prévu par la circulaire de localisation des emplois de magistrats et de fonctionnaires pour l'année 2012 ; de pourvoir rapidement la totalité des vingt-sept postes de magistrats du siège du tribunal de grande instance de Saint-Denis-de-La-Réunion et d'y créer un sixième poste de magistrat du parquet ; de créer un sixième poste de magistrat du parquet au tribunal de grande instance de Saint-Pierre et de pourvoir le troisième poste de juge d'instance au tribunal d'instance de Saint-Pierre-de-La-Réunion. Quant aux assistants de justice, leur nombre devra être doublé dans l'ensemble des juridictions réunionnaises.

Quant au budget « justice », il nous semble indispensable de prévoir une dotation exceptionnelle aux juridictions réunionnaises, afin de leur donner les moyens d'apurer leurs arriérés en matière de frais de justice et de continuer à disposer du concours d'experts.

Il faudrait ensuite mettre fin au fléchage des crédits de la justice afin de donner aux gestionnaires locaux les moyens d'une meilleure affectation et d'une plus grande souplesse dans leur utilisation.

Enfin, nous proposons le maintien de la dotation budgétaire allouée au conseil départemental d'accès au droit de La Réunion, au minimum à son niveau de 2012.

Concernant la police et la gendarmerie, la sécurité publique doit être renforcée par la création d'un second escadron de gendarmerie, installé soit à Mayotte, soit à La Réunion, et par la possibilité de réquisitionner des moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.

De plus, il serait nécessaire de créer huit postes supplémentaires affectés à la police aux frontières de La Réunion, afin de faire face à l'augmentation du trafic aérien de l'aéroport Roland-Garros.

Enfin, en matière de lutte contre les incendies, le service départemental d'incendie et de secours de la Réunion ne dispose pas de moyens suffisants pour détecter les départs de feux. Nous proposons donc de prévoir la mise en service d'un deuxième hélicoptère, destiné à assurer, pendant les saisons chaudes notamment, une surveillance biquotidienne du parc national et de raccorder le service d'incendie et de secours de La Réunion, dans les plus brefs délais, au réseau radio numérique Tétrapol.

Pour finir, dans le domaine économique et social, nous proposons de faciliter la création d'entreprises pour les jeunes entrepreneurs, en leur facilitant notamment l'accès au crédit.

Il nous paraît enfin opportun de mettre en place un dispositif de complémentarité pour l'encadrement des mineurs délinquants entre la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de La Réunion et celle de Mayotte et d'assurer, par le biais de formations adaptées, la professionnalisation des familles d'accueil des jeunes mineurs délinquants de La Réunion.

**M. Jean-Pierre Michel, président.** – Puisque nos co-rapporteurs en sont d'accord, je donne maintenant la parole à ceux de nos collègues qui désirent poser des questions.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je voudrais tout d'abord remercier nos collègues pour leurs excellents travaux sur Mayotte et La Réunion. Je n'ai pas de question mais je voudrais vous faire part de quelques observations.

Le territoire de Mayotte rencontre des difficultés immenses. Une journée entière ne suffirait pas pour en parler. Cette ancienne colonie est rattachée à la France depuis 1841, avant même Nice et la Savoie. On l'oublie trop souvent, il ne s'agit pas d'un pays du tiers monde. C'est pourquoi les travaux que vous avez entrepris me paraissent primordiaux.

Les efforts entrepris ces dernières années sont louables, mais insuffisants. Je me demande, combien de temps encore, nous allons continuer à fournir des efforts insuffisants...

Parmi les nombreux défis présentés, la question de la jeunesse et de l'éducation, trop souvent laissée de côté, me paraît centrale. J'insiste sur le fait que plus de 60 % des mahorais ont moins de 24 ans. Si l'on n'y prête pas attention, cette jeunesse oubliée peut causer de plus en plus de difficultés dans les années à venir.

J'ai moi-même entrepris un certain nombre de démarches à ce propos, auprès des différents ministères. Une mission interministérielle d'évaluation pourrait permettre d'élaborer un certain nombre de solutions concrètes adaptées.

**M. Simon Sutour.** – Dans ma jeunesse sénatoriale, j'ai moi aussi beaucoup travaillé sur la situation à Mayotte. Je m'y suis rendu à plusieurs reprises avec notre collègue Jean-Jacques Hyst, et notre ancien collègue José Balarello. Je constate, quelques années plus tard, que la situation a certes évolué, mais qu'elle a parfois empiré, notamment en matière d'immigration.

C'est un peu inévitable lorsque, dans un archipel, une île a un statut économique et social plus avancé que les autres, ce qui est le cas à Mayotte. Les populations des îles voisines vont alors chercher à en profiter. Le fait de naître sur le territoire français, par exemple, donne certains droits.

Si l'une des réponses aux difficultés de Mayotte consiste à permettre aux Comores d'atteindre un niveau de développement équivalent à celui de Mayotte, il faut être néanmoins bien conscient que cela nécessitera un investissement considérable.

Il y a déjà quelques années, quand nous nous y étions rendus, la mise en place du cadastre était prévue dans les deux-trois ans suivants. Qu'en est-il ? En tant que département, Mayotte doit opérer une sorte de remise à niveau et disposer d'un cadastre à jour, permettant notamment la mise en œuvre d'un dispositif de fiscalisation effectif, qui générerait des ressources propres, au bénéfice des collectivités territoriales.

Quant aux progrès de la justice, comment fonctionne aujourd'hui la justice des cadis ? Si ce système était très utile car il permettait de prendre en considération des spécificités liées à une culture ou une histoire, je me souviens, qu'à l'époque, étaient prononcées des peines très sévères, comme la lapidation même si,

dans les faits, elles n'étaient pas appliquées car elles étaient levées par la justice de droit commun.

Je note, pour ma part, deux satisfactions majeures. La départementalisation tout d'abord et l'accès de Mayotte, par décision du Conseil européen du 11 juillet 2012, aux fonds européens, en tant que région ultrapériphérique (RUP).

J'attire votre attention sur l'importance de ce dispositif et sur la nécessité de soutenir son niveau de financement pour le budget couvrant la période 2014-2020, alors même que ce dispositif n'a pas très bonne presse au niveau européen et qu'il ne concerne que peu de pays de l'Union.

Par la suite, comme à La Réunion probablement, nous rencontrerons un problème lié à la consommation de ces crédits. En effet, pour monter un projet et bénéficier des fonds européens, les collectivités doivent fournir une somme de départ, difficile à fournir pour les plus modestes.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – J'ai été moi aussi à plusieurs reprises à Mayotte et je constate également que la situation ne s'améliore pas, voire même qu'elle s'aggrave.

Déjà, dans les années 1980, l'île comptait 50 à 60 000 habitants. Aujourd'hui, elle en compte plus de 250 000. Avec les arrivées massives de populations en provenance des Comores et d'Anjouan, la situation est intenable pour Mayotte.

La pression démographique est telle qu'aucun projet ne peut être mené à bien. Par exemple, comment mettre en place un système d'enseignement scolaire viable, alors même que le nombre de classes nécessaires augmente de 600 par an ?

À titre de comparaison, en Seine-et-Marne, département qui a pourtant des moyens plus importants que ceux dont dispose Mayotte, les capacités d'accueil en établissement scolaire n'ont augmenté, les meilleures années, que de 400 places, et c'était déjà beaucoup.

Se pose aussi la question du financement de ces projets. Les collectivités d'outre-mer n'ont souvent que de très faibles ressources. Alors, certes, elles bénéficient du dispositif de soutien des régions ultrapériphériques, et cela leur ouvre de réelles possibilités, mais elles ne peuvent supporter la part de financement qui leur revient.

Quant aux problématiques de l'immigration et de l'asile, il me semble qu'une précision s'impose. Le problème ne sera pas réglé par la suppression pure et simple du visa « Balladur ». Il me semble plus opportun d'évoquer sa modification, son remplacement par un autre dispositif, plutôt que sa disparition.

Enfin, concernant le cadastre, aujourd'hui, l'identification physique existe, en revanche, on ne sait pas attribuer la propriété des parcelles. Or, sans cadastre, pas de fiscalisation possible... Plus qu'une augmentation du nombre de magistrats, il faudrait donc renforcer les effectifs de fonctionnaires des impôts car, plus on retarde le règlement de ce problème, plus on retarde la mise en place d'une source pérenne de financement pour les collectivités territoriales.

**M. Jean-René Lecerf.** – Pour ma part, je souhaiterais obtenir des précisions sur la situation de l’administration pénitentiaire à Mayotte et à La Réunion qui, pendant longtemps, était peu respectueuse des principes liés au respect de la dignité des personnes humaines. Qu’en est-il aujourd’hui ? Quelles ont été les améliorations apportées aux bâtiments pénitentiaires ? Mais surtout, en matière de postes, qu’il s’agisse de la protection judiciaire de la jeunesse ou des services d’insertion et de probation, quels ont été les efforts fournis ? Y a-t-il eu des améliorations en matière de formation professionnelle ?

J’ai été, pendant longtemps, représentant du Sénat au sein du conseil d’administration de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui s’est plusieurs fois déplacé à Mayotte. Je voudrais connaître la part d’immigration économique, liée à la situation des pays voisins, et la part d’immigration relevant du droit d’asile des personnes ayant à craindre pour leur sécurité ou pour leur vie, ou pour celles de leurs proches.

**Mme Virginie Klès.** – En matière de lutte contre les incendies, vos propositions visent-elles la surveillance des départs de feux ou l’intervention sur le terrain ? Peut-être pourrait-il être envisagé d’utiliser des drones de surveillance en couplant avec les moyens de la défense ?

**M. René Vandierendonck.** – Concernant les questions en lien avec l’immigration, j’aimerais savoir ce qui relève d’une problématique spécifique à Mayotte et ce qui relève de problématiques générales.

Pour prendre un exemple que je connais, à Roubaix, deux tiers de l’aide d’urgence à l’hébergement sont destinés aux étrangers en situation irrégulière. Il en est de même pour l’aide médicale d’urgence.

À Mayotte, s’agit-il de problèmes d’accès aux infrastructures, comme l’accès aux soins, ou de la problématique de l’accès à la nationalité française ?

Comme mes collègues avant moi, je considère que l’accès de Mayotte aux crédits européens, en tant que région ultrapériphérique, est une bonne chose. Mais, comme eux, je m’interroge sur les effets de cette aide européenne. Ne serait-il pas opportun d’évaluer le montant total des crédits utilisés dans ce cadre, leur destination et la part supportée au niveau national ?

**M. Yves Détraigne.** – Il y a cinq ans, quelques temps avant sa départementalisation, je me suis rendu à Mayotte. Comme nos co-rapporteurs, je m’interroge sur la possibilité de stabiliser la situation de ce territoire, tant que le problème d’une immigration à flot continu n’est pas réglé. Nous sommes pour l’instant face à un « *puits sans fond* ». Je suis totalement en accord avec leur proposition consistant à promouvoir les relations avec les Comores, en permettant notamment à ces populations d’accéder à un niveau de développement tel, qu’il réduirait l’attrait que Mayotte représente aujourd’hui pour elles.

Ce n’est pas le premier rapport sur le sujet. Malgré le contexte actuel de crise, si rien n’est fait en matière économique et sociale pour Mayotte, dans cinq ans, nous ferons un nouveau rapport, qui dressera le même constat, même si certaines choses auront forcément évolué.

**Mme Catherine Tasca.** - Les rapports se sont succédé mais, en dehors de la départementalisation, la situation a-t-elle vraiment changé ? Ne faudrait-il pas, pour épargner au présent rapport le sort des précédents, cibler quelques thèmes prioritaires comme la justice, l'immigration et l'éducation et en saisir les ministres compétents pour qu'ils présentent des initiatives concrètes ?

**M. Christian Cointat, co-rapporteur.** - Je me suis rendu à trois reprises depuis 2004 à Mayotte et j'ai constaté des évolutions considérables. La départementalisation a permis la création d'un véritable état civil ainsi que le retrait aux cadis des attributions qu'ils exerçaient en ces matières, qui expliquaient pour une part la progression considérable du nombre de Comoriens immigrés auxquels la nationalité mahoraise avait été reconnue. J'ajoute que l'administration semble enfin avoir pris la pleine mesure des enjeux de la départementalisation. Restent cependant, il est vrai, des domaines dans lesquels aucun progrès n'est observé.

C'est le cas de l'immigration. Faute d'être correctement appliqués, le « visa Balladur » est un échec. Il faut le remplacer. La surveillance des côtes est insuffisante en dépit des quatre radars installés : les immigrés embarquent sur les kwassas-kwassas par temps de vagues pour ne pas être repérés et mettent ainsi leur vie grandement en danger. Nous défendons une autre approche : la mise en place d'un système de circulation contrôlée entre les Comores et Mayotte qui permette aux autorités mahoraises de recueillir les informations nécessaires sur les migrants (état civil, empreintes digitales) et de connaître ainsi exactement les flux migratoires.

Comme nous l'avons fait dans le précédent rapport pour l'état civil, il faut que nous tapions du poing sur la table et exigeons des progrès sur la question de l'immigration.

**M. Jean-Jacques Hiest.** - ...et du cadastre !

**M. Christian Cointat, co-rapporteur.** - ... Tout à fait.

**M. Félix Desplan, co-rapporteur.** - Nous être rendus, au cours du même déplacement, à La Réunion et à Mayotte nous a permis de comparer deux départements d'outre-mer à deux stades différents.

Peut-on maintenir le pacte de départementalisation de Mayotte en l'état ? La question se pose. Il me semble nécessaire de définir un ordre de priorité dans les propositions et de placer au premier rang les sujets de la justice et de l'immigration, comme l'a souligné Mme Tasca, ainsi que celui de la formation.

Je confirme par ailleurs à M. Lecerf que le statut des agents pénitentiaires est beaucoup plus défavorable à Mayotte qu'en métropole. S'agissant de l'asile, sur 1 200 demandes déposées en 2011, seules 8 % ont été acceptées.

Le retard pris dans l'élaboration d'un cadastre fiable rend incertain l'établissement dès 2014 d'une fiscalité locale.

Madame Tasca, notre rapport se distingue des précédents en ce qu'il est le premier à prendre acte de la départementalisation, ce qui élève nécessairement le niveau de nos exigences.

Les fonds européens versés aux régions ultrapériphériques françaises s'élèvent à 500 millions d'euros. Malheureusement, les personnels qui devraient les gérer n'y sont pas toujours suffisamment formés.

**M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur.** - Je propose que les rapporteurs pour avis des budgets DOM et COM consacrent une partie de leurs développements à l'utilisation qui est faite des fonds européens pour les RUP. De la même manière, les rapports pour avis pourraient évoquer cette année la situation en outre-mer, en matière d'asile par exemple.

**M. Simon Sutour.** - Je signale à la commission que Georges Patient est d'ores et déjà chargé, pour la commission des affaires européennes, d'un rapport sur l'utilisation des fonds européens.

**M. Jean-Pierre Sueur, co-rapporteur.** - On a tort de croire que la situation n'a pas progressé, comme le montre le cas de l'état civil. En revanche, il faut veiller aux suites qui seront données à notre rapport. Je propose que nous rencontrions les ministres compétents pour qu'ils nous indiquent les initiatives qu'ils entendent prendre sur les sujets qui nous occupent. Rien n'est aisé mais la difficulté ne fait qu'ajouter à la nécessité d'entreprendre.

*La publication du rapport est autorisée à l'unanimité.*

## **ANNEXE 1**

### **PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION À LA RÉUNION**

---

#### **Jeudi 15 mars 2012**

19h25 Arrivée à Saint-Denis de la Réunion  
Accueil par M. Benoît Huber, directeur de cabinet du préfet

#### **Vendredi 16 mars 2012**

9h30-10h Entretien avec M. Michel Lalande, préfet de la Réunion  
10h-12h Table ronde « Sécurité » avec l'ensemble des services de l'État  
12h-13h Rencontre avec les membres du corps préfectoral  
13h-15h Déjeuner républicain  
17h-18h30 Entretien avec M. Christian Roux, président de la chambre régionale des comptes de Mayotte et de La Réunion  
19h Dîner avec M. Paul Vergès, sénateur

#### **Samedi 17 mars 2012**

9h-10h Table ronde « fiscalité » avec MM. Jean-Luc Chevallier, directeur régional des finances publiques, Éric Ah-Thiane, administrateur des finances publiques adjoint Alexis Lopes, directeur régional des douanes et droits indirects, Yannick Yvergniaux, inspecteur départemental du centre des impôts fonciers, Bruno Brixy, responsable de la fiscalité des particuliers et des missions foncières  
10h-11h Audition commune de Mme Christine Wolff-Tetu, directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse et M. Stéphane Vezignol, directeur territorial de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)  
11h-12h30 Table ronde « justice » avec MM. Hervé Protin, président de chambre doyen, Denis Robert-Charrerau, procureur général près la Cour d'Appel, Jean Brenier, président du tribunal administratif, Alain Chateauneuf, président du tribunal de grande instance de Saint-Denis, Richard Bometon, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint-Denis, Mme Clorinda Poelemans, vice-présidente du tribunal d'instance de Saint-Paul, MM. Philippe Cavalerie, président

du tribunal de grande instance de Saint-Pierre, Patrice Camberou, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint-Pierre, Mmes Marie-Paule Debladis, vice-présidente du tribunal d'instance de Saint-Pierre, Muriel Albuy, coordinatrice du service administratif régional de la Cour d'Appel de Saint-Denis, Maître Léopoldine Settama, bâtonnier de l'ordre des avocats de Saint-Denis et Maître Thierry Gangate, bâtonnier de l'ordre des avocats de Saint-Pierre

- 15h-17h Visite du centre pénitentiaire de Saint-Denis et entretien avec M. Jean-Yves Lapinsonnière, directeur-adjoint du centre pénitentiaire
- 17h-19h Visite du centre de rétention administration du Chaudron et entretien avec M. Cédric Santoro, commissaire de police, directeur départemental de la police aux frontières de La Réunion
- 19h30 Dîner avec M. Michel Vergoz, sénateur

### **Dimanche 18 mars 2012**

- 8h30-10h30 Entretien avec le Colonel Jacques Vandebeulque, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de La Réunion
- 10h30 Départ pour Saint-Pierre
- 12h30-15h30 Entretien et déjeuner à Saint-Pierre avec M. Michel Fontaine, sénateur-maire de Saint-Pierre et plusieurs élus de Saint-Pierre
- 17h Départ pour l'aéroport de Saint-Denis de La Réunion
- 19h Arrivée à l'aéroport de Saint-Denis de La Réunion
- 21h Départ pour Paris

## ANNEXE 2

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

#### Direction générale de la police nationale

- **M. Frédéric Pechenard**, directeur général
- **M. Frédéric Perrin**, directeur central de la Police aux Frontières
- **M. Marc Tschiggfrey**, conseiller territorial
- **M. François-Xavier Lauch**, conseiller budgétaire

#### Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

- **M. Jean-Louis Daumas**, directeur général de la protection judiciaire de la jeunesse
- **M. Xavier Mauratille**, adjoint au directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse Île-de-France - outre-mer

#### Ministère chargé de l'Outre-mer

- **M. Vincent Bouvier**, délégué général à l'Outre-mer (DéGéOM)
- **M. Rodolphe Juy-Birmann**, chef du service juridique à la Délégation générale à l'Outre-mer
- **M. Christian Poncelet**, directeur de projet pour la départementalisation de Mayotte

#### Direction générale de la sécurité civile

- **M. Jean-Paul Kihl**, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises

#### Secrétariat Général à l'immigration et à l'intégration

- **M. François Lucas**, directeur
- **M. Jean de Croon**, directeur-adjoint
- **M. Hugues Besancenot**, sous-directeur

Direction générale de la gendarmerie nationale

- **M. le Général Laurent Muller**, major général de la gendarmerie
- **M. le colonel Jean-Luc Payrard**, chef du bureau de la planification, de la programmation et de la préparation du budget à la DGGN

Direction de l'administration pénitentiaire

- **M. Henri Masse**, directeur général
- **M. Francis Le Gallou**, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement
- **Mme Valérie Hazet**, adjointe au directeur interrégional de la mission des services pénitentiaires de l'Outre-mer

## ANNEXE 3

### LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

---

#### Parlementaires

- **M. Michel Fontaine**, sénateur de La Réunion, maire de Saint-Pierre
- **M. Paul Verges**, sénateur de La Réunion, accompagné de M. Idriss Omarjee
- **M. Michel Vergoz**, sénateur de La Réunion

#### Préfecture

- **M. Michel Lalande**, préfet
- **M. Xavier Brunetiere**, secrétaire général
- **M. Richard-Daniel Boisson**, sous-préfet chargé de mission cohésion sociale et jeunesse
- **M. Jean-Luc Lhemanne**, sous-préfet de Saint-Pierre
- **M. Serge Bideau**, sous-préfet de Saint-Benoît
- **M. Benoit Huber**, directeur de cabinet du préfet
- **M. Christian Gaudin**, préfet des terres australes et antarctiques françaises
- **Commandant Jean-Pierre Michel**, commandant de gendarmerie
- **Commissaire Jean-François Lebon**, directeur départemental de la sécurité publique adjoint
- **Commandant Bernard Corrigou**, directeur départemental de la police de l'air et des frontières adjoint
- **Mme Patricia Mougenot-Sohier**, déléguée régionale au recrutement et à la formation de la police nationale Réunion-Mayotte (DRF)
- **Commandant Hubert di Natale**, service départemental de l'information générale
- **Commandant Sully Boulevard**, groupe d'intervention rapide

### Élus locaux

- **M. Dominique Fournel**, vice-président du Conseil régional de La Réunion
- **Mme Nassimah Dindar**, présidente du Conseil général de La Réunion
- **M. Gilbert Annette**, maire de Saint-Denis
- **M. Jean-Claude Lacouture**, maire de l'Étang-Salé, conseiller général
- **Mme Viviane Malet**, adjointe au maire de Saint-Pierre, conseillère régionale
- **M. Stephano Dijoux**, adjoint au maire de Saint-Pierre, vice-président de la CIVIS
- **M. David Lorion**, 2<sup>ème</sup> adjoint au maire de Saint-Pierre, 2<sup>ème</sup> vice-président du Conseil régional
- **M. Bernard Von-Pine**, adjoint au maire de Saint-Pierre
- **Mme Béatrice Sigismeau**, conseillère municipale de Saint-Pierre, conseillère générale
- **Mme Nafissa Issop**, directrice de cabinet du maire de Saint-Pierre

### Chambre régionale des comptes de La Réunion

- **M. Christian Roux**, président

### Services fiscaux

- **M. Jean-Luc Chevallier**, direction régionale des finances publiques de La Réunion
- **M. Bruno Brixy**, responsable de la fiscalité des particuliers et des missions foncières
- **M. Alexis Lopes**, directeur régional des douanes et des droits indirects
- **M. Éric Ah-Thiane**, administrateur des finances publiques adjoint
- **M. Yannick Yvergniaux**, inspecteur départemental du centre des impôts fonciers de Saint-Denis

### Immigration

- **Mme Christine Tetu-Wolff**, directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse
- **M. Stéphane Vezignol**, directeur territorial de l'office français de l'immigration et de l'intégration

Justice

- **M. Hervé Protin**, président de chambre doyen
- **M. Denis Robert-Charrerou**, procureur général près la Cour d'Appel
- **M. Jean Brenier**, président du Tribunal administratif de La Réunion
- **M. Alain Chateauneuf**, président du tribunal de grande instance de Saint-Denis
- **M. Richard Bometon**, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint-Denis
- **Mme Clorinda Poelemans**, vice-présidente du tribunal d'instance de Saint-Paul
- **M. Philippe Cavalerie**, président du tribunal de grande instance de Saint-Pierre
- **M. Patrice Camberou**, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint-Pierre
- **Mme Marie-Paule Debladis**, vice-présidente du tribunal d'instance de Saint-Pierre
- **Mme Muriel Albouy**, coordinatrice du service administratif régional de la Cour d'Appel de Saint-Denis
- **Maître Léopoldine Settama**, bâtonnier de l'ordre des avocats de Saint-Denis
- **Maître Thierry Gangate**, bâtonnier de l'ordre des avocats de Saint-Pierre

Centre pénitentiaire de Saint-Denis

- **M. Jean-Yves Lapinsonniere**, directeur-adjoint
- **Mme Cécile Martrenchar**, directrice-adjointe
- **M. Sinayoko Konan**, direction de Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation de la Réunion et Mayotte
- **M. Bernard Hoarau**, responsable local de l'enseignement
- **M. Philippe Longueville**, responsable de Sodexo
- **Mme Marie-Christine Gratianne**, CGT
- **M. Eddy Antier**, secrétaire local de l'UFAP
- **M. Patrick Reilhac**, FO

Centre de rétention administrative du Chaudron

- **M. Cédric Santoro**, commissaire de police, directeur départemental de la police aux frontières de La Réunion
- **M. Philippe Alexis**, gestionnaire du CRA

Service départemental d'incendie et de secours

- **Colonel Jacques Vandeboulque**, directeur du service départemental d'incendie et de secours de La Réunion
- **Colonel Félix Antenor Habaza**, directeur départemental adjoint du SDIS974
- **Lieutenant-colonel Dominique Fontaine**, responsable du groupement gestion des crises