

N° 493

# SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1992.

## 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 et à Mayotte du 5 au 13 mars 1992,*

Par MM. Germain AUTHIÉ et Jean-Pierre TIZON,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Guy Allouche, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Bernard Laurent, *secrétaires* ; MM. Alphonse Arzel, Germain Authié, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Henri Gallet, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pégès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

---

La Réunion et Mayotte - Rapports d'information.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PROGRAMME</b> .....	11
<b>I. LA REUNION : UNE SITUATION QUI DEMEURE FRAGILE</b> ....	15
<b>A. LA SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS</b> .....	17
<b>1. Une évolution préoccupante</b> .....	17
<i>a) Un problème qui a pris une nouvelle dimension</i> .....	17
<i>b) Les signes de cette évolution</i> .....	17
<b>2. Des moyens de répression et de prévention insuffisants</b> ....	19
<i>a) L'insuffisance des effectifs de la police nationale</i> .....	20
<i>b) La coordination des services participant à la police judiciaire</i> .	21
<i>c) L'absence préjudiciable d'un service régional de police</i> <i>judiciaire</i> .....	22
<i>d) Les problèmes de fonctionnement de la justice</i> .....	22
<b>B. LE CLIMAT SOCIAL GENERAL</b> .....	23
<b>1. Un niveau de chômage préoccupant</b> .....	24
<i>a) Bilan</i> .....	24
<i>b) Perspectives</i> .....	25
<b>2. Les difficultés de l'insertion</b> .....	33
<i>a) Des palliatifs imparfaits au chômage</i> .....	33
<i>b) L'enjeu majeur de l'éducation et de la formation</i> .....	34
<i>c) Le problème du logement</i> .....	36
<i>d) Le problème des équipements destinés aux jeunes et de</i> <i>l'animation des quartiers</i> .....	37
<b>3. Le paysage audiovisuel</b> .....	38

	<u>Pages</u>
<b>II. MAYOTTE : UN PROCESSUS DE MODERNISATION QUI SUIT SON COURS</b>	<b>43</b>
<b>A. LA MISE EN OEUVRE DE LA MODERNISATION DU DROIT APPLICABLE A MAYOTTE</b>	<b>45</b>
<b>1. Rappel des fondements de la reforme juridique</b>	<b>45</b>
<i>a) Le plan d'action juridique</i>	45
<i>b) L'habilitation legislative de 1989</i>	47
<b>2. Bilan global</b>	<b>48</b>
<i>a) Un processus bien engage</i>	48
<i>b) Une procedure complexe</i>	51
<i>c) Un suivi necessaire</i>	52
<b>3. Bilan detaille</b>	<b>53</b>
<b>B. LA MODERNISATION DU DROIT AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL</b>	<b>60</b>
<b>1. Le developpement economique</b>	<b>61</b>
<i>a) Les activites economiques</i>	61
<i>b) L'effort en faveur des infrastructures</i>	62
<b>2. Le developpement social</b>	<b>64</b>
<i>a) L'amelioration des conditions de vie</i>	64
<i>b) L'action en faveur de l'education</i>	65
<b>3. Des obstacles qui demeurent</b>	<b>67</b>
<b>C. DES QUESTIONS PARTICULIEREMENT SENSIBLES</b>	<b>68</b>
<b>1. L'organisation de la justice</b>	<b>68</b>
<b>2. L'Etat civil</b>	<b>71</b>
<i>a) La dualite de l'Etat civil</i>	71
<i>b) Les defaillances dans la tenue des registres</i>	72
<i>c) Le probleme de la denomination des individus</i>	72
<b>3. L'immigration comorienne</b>	<b>74</b>
<b>4. Des problemes particuliers interessant les communes</b>	<b>75</b>

Mesdames, Messieurs,

Dans sa séance du 12 décembre 1991, le Sénat a bien voulu autoriser sa commission des Lois à désigner une mission d'information à Mayotte, afin notamment d'étudier le bilan de l'application des ordonnances prises en vertu de la loi n° 99-923 du 23 décembre 1989 et à La Réunion, en vue d'apprécier la situation politique et sociale.

La délégation de la commission des Lois, composée de MM. Germain Authié et Jean-Pierre Tizon, s'est rendue sur place du 5 au 13 mars 1992.

Elle a séjourné à La Réunion entre le 5 et le 9 mars 1992.

Il apparaissait particulièrement opportun d'évaluer la situation politique et sociale de ce département français de l'Océan indien, d'une superficie de 2 500 km<sup>2</sup> et comptant 600 000 habitants, tout juste un an après les graves événements qui s'y étaient déroulés aux mois de février et mars 1991.

C'est pourquoi la délégation s'est tout d'abord attachée à établir, avec les différents responsables, un bilan en ce qui concerne l'ordre public.

Elle a pu mesurer que les événements de l'an passé avaient marqué un changement de dimension des problèmes de la sécurité publique qui tendent ainsi à se rapprocher, de plus en plus, de ceux rencontrés dans les départements métropolitains.

Mais la délégation, parfaitement consciente que les troubles de 1991 avaient traduit un profond malaise social, a entendu

rechercher, avec les responsables sur place, les causes profondes de ce malaise et les moyens qui permettraient d'y remédier.

**Son constat est, qu'un an après les événements, la situation reste fragile et que les facteurs de nouveaux troubles sont malheureusement vivaces.**

Néanmoins, elle a trouvé chez les élus, parlementaires et élus locaux, ainsi que chez les responsables de l'administration, une claire conscience de l'ampleur des problèmes posés et une ferme volonté de résoudre ceux-ci, notamment par **l'impulsion d'une dynamique qui ferait sortir l'île de la situation d'assistance dans laquelle elle se trouve.**

Incontestablement, cette vision dynamique constitue un atout pour l'avenir de l'île. Le présent rapport, tout en livrant une analyse qui se veut objective de la situation locale, entend également se situer dans une telle perspective.

Il s'inscrit ainsi dans la même démarche qui avait été celle de votre commission des Affaires sociales qui, à la demande de M. le Président du Sénat, avait envoyé sur place, au mois de mai 1991, une mission conduite par son président, notre collègue Jean-Pierre Fourcade, aux fins d'étudier les problèmes de l'emploi, du revenu minimum d'insertion, de la formation professionnelle et de l'aide sociale (rapport d'information n° 457, 1990-1991).

La délégation tient à souligner la richesse des échanges qu'elle a pu avoir tant avec les responsables politiques, qu'avec les responsables de l'administration et les acteurs sociaux.

Elle exprime sa profonde gratitude pour leur accueil et leurs analyses très complètes de la situation de l'île à nos collègues parlementaires, les sénateurs Paul Moreau, Albert Ramassamy et Louis Virapoullé, ainsi que le député Jean-Paul Virapoullé.

Elle remercie, très sincèrement, les présidents du conseil général et du conseil régional, de l'avoir éclairée sur les réalisations significatives de ces collectivités, le maire de Cilaos pour l'accueil chaleureux que sa commune lui a réservé et sa parfaite présentation des réalisations de celle-ci au profit du tourisme de montagne.

Elle exprime également sa gratitude aux autres responsables politiques, aux représentants de R.F.O. et d'Antenne Réunion pour le temps qu'ils ont bien voulu lui consacrer.

La délégation tient à féliciter le préfet de la Réunion pour la parfaite contribution des services de l'Etat au bon déroulement de la mission.

Elle exprime enfin ses vifs remerciements au procureur général de la République et au président du tribunal administratif pour leur accueil et leurs éclairages sur l'activité des juridictions judiciaire et administrative.

\* \*

\*

La délégation a séjourné à Mayotte du 9 au 13 mars 1992.

Sa visite dans cette collectivité territoriale à statut particulier, d'une superficie de 375 km<sup>2</sup> pour une population de 90 000 habitants, dont on vient de fêter le 150<sup>e</sup> anniversaire du rattachement à la France, répondait au souci d'établir sur place un bilan de la mise en oeuvre des ordonnances prises en application de la loi d'habilitation n° 89-923 du 23 décembre 1989.

Par la loi n° 91-1379 du 28 décembre 1991, le Parlement a, en effet, ratifié un premier volet de sept ordonnances prises sur le fondement de cette habilitation.

Par une loi de la même date (n° 91-1380), le Gouvernement a été habilité à prendre de nouvelles ordonnances. Contrairement à la solution qui avait été retenue dans la première habilitation, il n'a pas paru opportun de prévoir un rapport intermédiaire au Parlement sur la mise en oeuvre de la nouvelle habilitation, celle-ci expirant le 15 octobre 1992 et un projet de loi de ratification devant être soumis au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre 1992.

Dans ces conditions, l'envoi d'une délégation de la commission des Lois sur place a permis de dresser un bilan intermédiaire.

La délégation doit souligner qu'elle a reçu auprès des élus, parlementaires et membres du Conseil général en particulier, l'expression d'une forte demande pour que soient levées les interrogations au sujet du statut de Mayotte, afin que celui-ci évolue vers un statut départemental de droit commun qui marquerait l'ancrage définitif de Mayotte dans la République.

Certains de ses interlocuteurs ont notamment fait valoir que la modernisation du droit applicable aurait pu être réalisée une fois la question statutaire réglée.

Néanmoins, si elle a pris acte de cette revendication exprimée de longue date par les élus mahorais, la délégation est demeurée dans le cadre de la mission qui lui était fixée, strictement limitée au bilan du processus de modernisation en cours.

Les réunions de travail qu'elle a tenues sur l'état d'avancement des travaux ainsi que les différents entretiens qu'elle a eus avec les responsables politiques, économiques et administratifs de l'île, ont mis en évidence que le processus, initié par la loi de programme du 31 décembre 1986, était désormais bien engagé.

Bien qu'elle relève que les matières couvertes par l'habilitation n'auront probablement pas toutes fait l'objet d'ordonnances à l'expiration de celle-ci, elle a constaté l'existence d'une dynamique réelle qui devra se poursuivre après l'échéance de la présente habilitation.

L'estimation, domaine par domaine, des ordonnances atteste leurs effets positifs. Elle met néanmoins également en lumière qu'un travail d'explication et de sensibilisation auprès de la population devra être mené.

Ce processus de modernisation juridique, tel qu'il a été conçu par la loi de programme de 1986, doit, par ailleurs, servir au développement économique et social. La délégation s'est donc attachée à apprécier la mise en oeuvre du programme de développement.

Elle a pu mesurer l'ampleur des efforts entrepris, notamment dans le cadre de la convention Etat-Mayotte signée en 1987. Ces efforts doivent être poursuivis et s'inscrire dans la perspective d'un développement maîtrisé et équilibré de l'île.

Enfin, la délégation a relevé quelques problèmes spécifiques qui seront examinés dans le cadre du présent rapport.

La délégation exprime sa profonde gratitude pour leur accueil très chaleureux et leurs analyses toujours très riches aux élus mahorais, nos collègues parlementaires, le sénateur Marcel Henry et le député Henry Jean-Baptiste, le président et les membres du Conseil général, le président de l'Association des maires, les maires des dix-sept communes, tout particulièrement le maire et les élus municipaux de Mamoudzou, le maire de Labattoir, le maire et les élus municipaux de Pamandzi.

Elle tient également à remercier très sincèrement les représentants de la Chambre professionnelle et des syndicats de lui

avoir consacré une partie de leur temps et de lui avoir fait part de leurs analyses très complètes sur la situation de Mayotte.

Elle tient à féliciter le préfet de Mayotte pour le soin permanent que lui-même et l'ensemble de ses services ont apporté au bon déroulement de la mission.

Elle adresse également ses vifs remerciements au procureur de la République de l'avoir éclairée sur les conditions souvent complexes de l'application du droit à Mayotte.

## MISSION D'INFORMATION À LA RÉUNION

du 5 au 9 mars 1992

### PROGRAMME

Arrivée : Jeudi 5 mars à 13 H 20

Départ : Lundi 9 mars à 14 H 00

#### JEUDI 5 MARS

- 13 H 20 : Arrivée et installation
- 15 H 00 : Entretien avec M. le Préfet
- 15 H 45 : Entretien avec M. le Sénateur Albert RAMASSAMY
- 16 H 30 : Entretien avec M. le Sénateur Louis VIRAPOULLE
- 17 H 15 : Entretien avec M. le Sénateur Paul MOREAU
- 18 H 00 : Entretien avec le Directeur départemental de la police nationale.

#### VENDREDI 6 MARS

- 08 H 45 : Entretien avec M. Pierre LAGOURGUE, Président du Conseil Régional
- 09 H 45 : Entretien avec M. Eric BOYER, Président du Conseil Général
- 10 H 45 : Entretien avec M. Christophe DUCASSE, Directeur d'Antenne Réunion
- 12 H 30 : Déjeuner à la Préfecture (Sénateurs de la Réunion, le Procureur Général)
- 15 H 00 : Réunion sur les 60 mesures et l'égalité sociale
- 16 H 45 : Réunion sur l'EUROPE et la coopération régionale
- 18 H 30 : Entretien avec le Colonel, commandant le groupement de gendarmerie .

**SAMEDI 7 MARS**

- 08 H 45 :       Entretien avec M. Jean-Philippe ROUSSY,  
                  Directeur Régional de RFO
- 09 H 30 :       Entretien avec M. Paul VERGES, Secrétaire  
                  Général du PCR
- 10 H 15 :       Entretien avec M. Jean-Paul VIRAPOULLÉ,  
                  Député Maire de St-André

**DIMANCHE 8 MARS**

Accueil à la commune de Cilaos.

**LUNDI 9 MARS**

- 09 H 00 :       Logement social (visite sur le terrain + réunion)
- 11 H 00 :       Entretien avec M. le président du Tribunal  
                  administratif
- 14 H 00 :       Décollage pour Mayotte.

\*

\*       \*

## **MISSION D'INFORMATION À MAYOTTE**

**du 9 au 13 mars 1992**

### **PROGRAMME**

**Arrivée : Lundi 9 mars à 15 H 10**

**Départ : Vendredi 13 mars à 12 H 30**

#### **LUNDI 9 MARS**

- 15 H 10 : Arrivée et installation
- 16 H 00 : Entretien avec M. le Préfet
- 17 H 00 : Entretien avec M. le député Henry JEAN-BAPTISTE et M. le sénateur Marcel HENRY
- 20 H 00 : Dîner à l'invitation de M. le Préfet et son épouse

#### **MARDI 10 MARS**

- 09 H 30 : Réunion au conseil général
- 11 H 00 : Entretiens au Palais de Justice
- 15 H 30 : Réunion avec les Chefs de service (bilan détaillé des ordonnances)

#### **MERCREDI 11 MARS**

- 09 H 00 : Visite de l'Hôpital de Mamoudzou
- 10 H 00 : Réunion avec l'Association des Maires
- 15 H 00 : Visite du Port de Longoni
- 17 H 00 : Accueil à la Mairie de Mamoudzou
- 20 H 00 : Dîner officiel à la Résidence

**JEUDI 12 MARS**

- 08H 30 : Visite d'un dispensaire (Mamoudzou)  
09 H 30 : Entretiens avec la Chambre professionnelle  
10 H 30 : Entretiens avec les Syndicats  
15 ~~H~~ 00 : Visite de l'aéroport de Pamandzi  
16 H 00 : Accueil à la mairie de Labattoir  
20 H 00 : Participation au journal télévisé de R.F.O.  
20 H 30 : Dîner à l'invitation de M. le Sénateur Marcel  
**HENRY**

**VENDREDI 13 MARS**

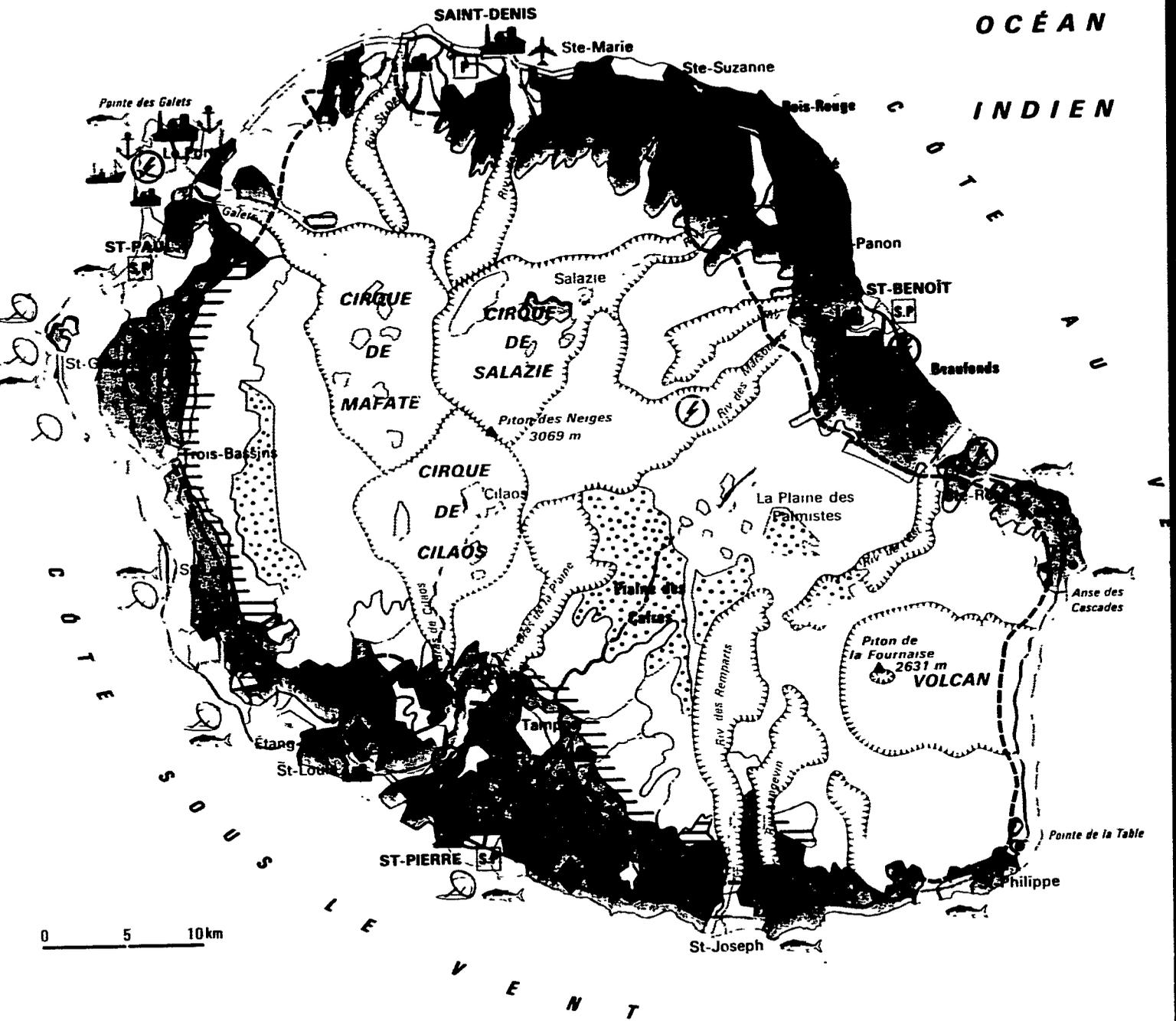
- 09 H 00 : Accueil à la mairie de Pamandzi  
10 H 00 : Conférence de Presse  
12 H 30 : Départ.

# **I**

## **LA REUNION**

**UNE SITUATION QUI DEMEURE FRAGILE**

# LA RÉUNION



- |                          |   |                       |                              |
|--------------------------|---|-----------------------|------------------------------|
|                          | Abrupt  | <b>INDUSTRIE</b>      |                              |
|                          | Sommet  |                       | Usine sucrière               |
|                          | Rivière   |                       | Zone industrielle            |
|                          | Limite des "Hauts"  |                       | Centrale hydroélectrique     |
| <b>AGRICULTURE-PÊCHE</b> |   |                       | Centrale thermique (fuel)    |
|                          | Culture de la canne à sucre                                   |                       | Centrale thermique (bagasse) |
|                          | Culture de la canne à sucre associée à la culture du géranium | <b>INFRASTRUCTURE</b> |                              |
|                          | Géranium  |                       | Agglomération                |
|                          | Vétiver   |                       | Préfecture                   |
|                          | Vanille   |                       | Sous-Préfecture              |
|                          | Autres cultures et terrains de parcours                       |                       | Routes principales           |
|                          | Pêche artisanale  |                       | Aéroport                     |
|                          | Pêche industrielle  |                       | Port                         |
|                          |   | <b>TOURISME</b>       |                              |
|                          |   |                       | Zone balnéaire               |



Un an après les graves événements qui se sont déroulés sur l'île, la situation reste fragile tant en ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens qu'en ce qui concerne le climat social général.

## **A. LA SÉCURITÉ DES PERSONNES ET DES BIENS**

### **1. Une évolution préoccupante**

#### *a) Un problème qui a pris une nouvelle dimension*

De l'avis des différents responsables rencontrés par la délégation, les problèmes de sécurité publique ont pris, depuis les événements de l'an passé, une nouvelle dimension qui rapproche La Réunion de la situation observée dans les départements métropolitains.

Cette évolution se traduit en particulier par l'apparition de violences inconnues jusque là : délinquance avec violence sur la voie publique, séquestration de personnes, attaques de coffres-forts.

Or, dans leur très grande majorité, la délinquance et la criminalité touchent la vie quotidienne à travers les vols à la roulotte, les dégradations diverses, les petites agressions contre les personnes, les cambriolages. Elles conduisent, en conséquence, à un sentiment d'insécurité générale.

#### *b) Les signes de cette évolution*

La nouvelle dimension du problème de la sécurité publique sur l'île de la Réunion peut être appréciée tant au regard du nombre de faits constatés que de l'extension progressive des phénomènes de délinquance.

#### **- Le nombre**

Si l'augmentation sensible des crimes et délits constatés en 1991 est pour partie imputable aux événements des mois de février et mars, elle n'en demeure pas moins significative comme le confirme l'accroissement régulier de la délinquance entre 1982 et 1991.

Ainsi, alors que les services de police avaient constaté **4.000 faits en 1982**, ils en ont constaté plus du double en 1989 et 1990 (près de 8.000), **9.695 crimes et délits étant constatés en 1991**.

Pratiquement toutes les formes de délinquance ont connu une augmentation en 1991, en raison notamment des événements du premier trimestre.

On relèvera néanmoins certaines tendances qui traduisent plus particulièrement l'aggravation de la délinquance sous des formes qui touchent très directement la population.

Ainsi, les **cambriolages** sont en augmentation de près de **50 %**. Selon les statistiques de la gendarmerie nationale, leur nombre est passé de 919 en 1990 à 1.398 en 1991. Ont également connu une hausse sensible les vols de véhicules automobiles (+ 52 %), les vols de deux roues (+ 30 %) et les vols à la roulotte (+ 33 %). Ces vols qui sont le fait de délinquants jeunes indisposent légitimement la population et contribuent à entretenir un climat d'insécurité.

On relèvera également le développement de certaines violences significatives d'une modification des comportements et des mentalités depuis les événements. Ainsi, les outrages et violences à l'encontre des dépositaires de l'autorité ont considérablement augmenté (+ 93 faits en 1991), traduisant une cassure profonde entre certains jeunes des milieux urbains et péri-urbains et l'autorité publique. On assiste également au développement dangereux de bandes, souvent armées.

#### - L'extension progressive des phénomènes de délinquance

L'apparition de nouvelles formes de délinquance inquiète légitimement les responsables du maintien de l'ordre. Ainsi, en 1991, une ou deux bandes de malfaiteurs se sont spécialisés dans l'enlèvement et l'effraction de coffres-forts.

Par ailleurs, certaines personnes ont été attaquées et séquestrées à leur domicile pour être volées.

Des personnes, en particulier des femmes et des mineurs, ont été attaquées en plein jour, par des jeunes seuls ou en groupe souvent à l'aide de bombes lacrymogènes.

Enfin, l'opinion publique a été particulièrement sensible à certaines affaires de rackets aux abords des lycées et collèges.

Prenant de nouvelles formes, la délinquance s'est, en outre, étendue à certaines zones géographiques et à certaines couches sociales.

**Au plan géographique**, ce sont les villes, les agglomérations, les zones résidentielles, les zones nouvelles avec de grands ensembles d'habitation, qui sont les plus touchées.

Le nord de l'île qui regroupe l'ensemble des institutions et une bonne partie de l'activité économique et culturelle concentre la majorité de la délinquance (56 %). Mais le sud de l'île a vu la délinquance augmenter très sensiblement.

Cette extension géographique se double d'une extension de la délinquance à de **nouvelles couches sociales**. Les événements du premier trimestre 1991 ont, en effet, mis en évidence la fragilité du tissu social réunionnais et les comportements manifestés pendant cette période ont été le fait de pratiquement toutes les couches sociales.

L'augmentation de la délinquance ne peut pas, dans ces conditions, être attribuée exclusivement aux milieux sociaux déshérités et marginalisés qui en constituent le foyer habituel. Elle est également imputable à des mineurs ou à de jeunes majeurs issus de milieux économiquement et socialement intégrés à la société réunionnaise.

Le préjudice financier issu de la délinquance a surtout été marquée pour les événements de février-mars 1991 pour lesquels l'Etat devrait verser environ **350 millions de francs de dédommagement**.

## **2. Des moyens de répression et de prévention insuffisants**

Face à ce constat d'un développement inquiétant des phénomènes de délinquance, les moyens mis en oeuvre, en dépit des efforts remarquables des services de police et de gendarmerie, apparaissent **insuffisants** comme l'atteste la **diminution du taux d'élucidation** des affaires. Selon les statistiques des services de police, celui-ci qui atteignait 37,6 % en 1989 est passé à 29,7 % en 1989 et à 25,8 % en 1991.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, depuis les événements du premier trimestre 1991, à la suite de la mise à sac

de nombreux commerces, des groupes d'auto-défense se sont constitués, les ventes d'armes ont augmenté et le recours à des sociétés de gardiennage s'est développé.

**Réunir les conditions d'efficacité des forces de l'ordre est donc plus que jamais nécessaire pour assurer la paix civile.**

*a) L'insuffisance des effectifs de la police nationale*

L'effectif de la police nationale sur l'île s'établit à un peu moins de 500 fonctionnaires.

Il n'apparaît plus adapté au regard de l'évolution de la population réunionnaise qui compte désormais près de 600.000 habitants (596.000 habitants au recensement de 1990).

Ainsi, alors que la population s'est accrue de 81.000 habitants entre 1982 et 1990, la progression de l'effectif de la police nationale, dans le même temps, a été limitée à une cinquantaine de fonctionnaires.

Cet effectif n'est, en outre, pas adapté à l'extension des phénomènes de délinquance sur l'île, qui a été décrite ci-dessus.

Ce manque d'effectifs touche particulièrement les polices urbaines qui comptent environ 320 fonctionnaires.

Il a, en premier lieu, pour conséquence d'empêcher la police urbaine d'assurer la couverture de certaines zones étatisées où sa compétence, qui devrait normalement s'exercer, est suppléée par la gendarmerie nationale.

Le cas du chef-lieu du département, Saint-Denis, est à cet égard très significatif puisque, bien que situé en zone urbaine, il est néanmoins couvert en partie par la gendarmerie.

Ainsi, la gendarmerie nationale intervient dans le quartier du Chaudron où se sont déroulés les événements du premier trimestre 1991.

En second lieu, ce manque d'effectifs des polices urbaines ne permet pas de mettre en oeuvre des formules d'«ilottage» qui sont pourtant indispensables au développement d'une police de proximité et de prévention.

La réduction progressive de l'effectif de 142 fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité, programmée jusqu'en août 1994, va, par ailleurs, retirer à la police nationale la seule unité

spécialisée dans la technique du maintien de l'ordre. 60 fonctionnaires devaient quitter l'île au mois de juin 1992, ceux qui resteront la quitteront d'ici le mois d'août 1994.

**Cette mesure ne manque pas de susciter des interrogations au cas où se renouvelleraient des événements comparables à ceux de l'année passée.**

En effet, les premiers renforts de police devraient être acheminés depuis Marseille, ce qui impliquerait un délai de 48 heures pendant lesquels les dégâts pourraient être considérables.

En outre, la gendarmerie étant déployée sur l'ensemble de l'île, elle pourrait difficilement répondre à d'éventuels troubles à l'ordre public, sauf à envisager son regroupement dans des délais très brefs.

Les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité accomplissent, enfin, un travail de prévention très apprécié, notamment en direction des jeunes.

*b) La coordination des services participant à la police judiciaire*

**L'insuffisance des effectifs de la police nationale pourrait nuire à terme à la bonne coordination des services participant à la police judiciaire, dont la direction est assurée par le préfet qui réunit chaque semaine les responsables des services de police et de gendarmerie.**

Ce manque d'effectifs incite, en effet, les magistrats à confier certaines enquêtes à la gendarmerie au détriment de la police nationale. Ainsi, au cours de l'année 1991, la presse s'est faite l'écho de deux affaires (enlèvement d'un coffre-fort et attentat à l'explosif) dans lesquelles les parquets de Saint-Pierre et de Saint-Denis ont dessaisi la police au profit de la gendarmerie. Ces décisions ont été naturellement mal ressenties par les enquêteurs de la police.

Impliquant, en outre, l'intervention de la gendarmerie dans des zones qui devraient relever entièrement de la compétence de la police, ce manque d'effectifs est susceptible de nourrir certaines rivalités entre des services tous deux spécialisés dans la police judiciaire. Une telle rivalité nuirait évidemment à l'efficacité globale de la lutte contre la délinquance et la criminalité.

*c) L'absence préjudiciable d'un service régional de police judiciaire*

Alors que la Réunion est le département d'outre-mer le plus peuplé, il n'est pas doté d'un service régional de police judiciaire, compétent dans la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance spécialisée.

La saisine nécessaire de la direction centrale de la police judiciaire pour certaines affaires complexes et délicates constitue un frein manifeste à la bonne marche des enquêtes.

Or, la Cour d'assises de la Réunion, avec quatre sessions par an, quelquefois cinq, connaît entre 48 et 60 affaires criminelles. Par ailleurs, 228 affaires à caractère économique et financier étaient en cours, lors du séjour de la délégation.

Rappelons qu'un tel service a été créé à Pointe-à-Pitre et que l'on en dénombre, outre la direction régionale de la police judiciaire de Paris, 18 en métropole.

*d) Les problèmes de fonctionnement de la justice*

En premier lieu, la situation du Tribunal de grande instance de Saint-Denis apparaît préoccupante en ce qui concerne les effectifs du greffe.

Le Tribunal ne compte en effet que dix greffiers, soit un nombre identique à celui du Tribunal de grande instance de Saint-Pierre, avec une activité trois fois plus importante.

En second lieu, lors de sa visite au tribunal administratif de Saint-Denis, la délégation a relevé l'absence d'informatisation de services du greffe de ce tribunal. Elle a également pu se rendre compte des problèmes posés par l'éloignement en matière de formation tant des magistrats que des personnels du greffe ainsi que de l'existence de besoins réels en matière de documentation.

La délégation s'est, en outre, inquiétée de la mauvaise exécution des décisions de la juridiction administrative. Ce problème apparaît, en effet, sensible en matière de contentieux de l'urbanisme qui s'est développé en raison, d'une part, du rattrapage opéré en matière de logement, notamment grâce à l'effort des collectivités locales, et, d'autre part, des dégâts causés à l'environnement par les constructions touristiques.

Or, la faible efficacité des jugements rendus dans ce domaine par la juridiction administrative a été soulignée à la délégation.

**Il y a là un problème très sérieux qui met en cause directement l'autorité et la crédibilité de la justice.**

**La délégation constate, en conséquence, que faute de certains ajustements, c'est l'autorité de l'Etat, déjà mise à mal par les événements de 1991, qui pourrait être durablement affectée.**

Comme l'a relevé l'un de ses interlocuteurs, la «loi» n'a plus, dans le département, cette portée symbolique qui en garantissait le respect.

S'il est bien certain que cet affaiblissement de la «loi» obéit à une pluralité de facteurs, il n'en reste pas moins que le manque de moyens des services chargés de la paix publique y contribue fortement.

On relèvera, à cet égard, que, lors des événements du premier trimestre 1991, la nécessaire concentration de moyens limités, sur certains sites a créé le sentiment chez les émeutiers qu'ils pouvaient détruire ou piller les biens non protégés en toute impunité.

Aussi, la délégation souscrit pleinement à la mise en garde formulée par le procureur général de la République relevant, lors de l'audience solennelle de la cour d'appel qui s'est déroulée pendant le séjour de la délégation dans l'île, qu'en dépit du sens très élevé que les gendarmes et les policiers ont de leur mission, le courage et la valeur ne suffiront pas éternellement à compenser le manque de moyens.

**Faisant un même constat, la délégation juge nécessaire un renforcement des moyens de la police et de la justice dans l'île.**

## **B. LE CLIMAT SOCIAL GÉNÉRAL**

Si la délégation s'est préoccupée des conditions du maintien de l'ordre à La Réunion, elle n'a pas moins porté une attention très soutenue au climat social général de l'île, parfaitement consciente que les événements de l'année 1991 avaient traduit un profond malaise social dont il convenait de rechercher les causes.

Cette préoccupation l'a conduite à examiner le bilan d'application des 60 mesures, constituant un pacte de solidarité pour La Réunion, arrêtées le 17 avril 1991 par le Gouvernement, après une concertation avec les élus réunionnais et les responsables socio-économiques de l'île.

Cependant, quoique utiles dans leur ensemble, la portée de ces mesures ne doit pas être surestimée. Réponse immédiate à une situation de crise et manifestation d'une volonté d'agir pour résoudre les difficultés de l'île, elles ont pour beaucoup d'entre elles poursuivi des actions déjà engagées.

Au-delà de ces mesures, la délégation s'est donc intéressée aux différents facteurs qui ont été à l'origine des événements du premier trimestre 1991 et au traitement qui leur était apporté.

Elle a ainsi pu constater, qu'en dépit des efforts réalisés par l'Etat et les collectivités locales, ces facteurs persistaient et n'avaient fait que s'amplifier. En conséquence, les inquiétudes exprimées par les différents responsables apparaissent fondées. Les risques d'une nouvelle explosion sociale demeurent importants.

## **1. Un niveau de chômage préoccupant**

### *a) Bilan*

La Réunion connaît un niveau record de chômage, de l'ordre de **38 %** de la population active. Ce taux serait encore plus élevé si l'on prenait en compte les nombreuses personnes qui ne s'inscrivent pas à l'Agence nationale pour l'emploi.

Le chômage touche particulièrement les jeunes de moins de 30 ans dont la moitié sont chômeurs.

Chaque année, environ **8 à 9.000** jeunes se présentent sur le marché du travail. Or, **3.000** emplois sont créés par an. Ce chiffre, bien qu'élevé, ne suffit donc pas à absorber toute la demande de travail, **5 à 6.000** jeunes se trouvant ainsi démunis d'emploi.

La migration vers la métropole a permis, jusqu'au début des années 1980, d'atténuer les tensions sur le marché de l'emploi. Chaque année, en effet, **5 à 6.000** réunionnais partaient travailler en métropole.

Or, cette migration a été interrompue à partir de 1982. En outre, en raison des difficultés de l'emploi en métropole, de nombreux réunionnais ont préféré retourner sur l'île, accroissant ainsi la pression sur le marché de l'emploi local.

Cette tension est, enfin, aggravée par une immigration en provenance des Comores et par l'arrivée de nombreux Mahorais.

L'immigration comorienne vers La Réunion s'effectue, à partir de Mayotte, souvent au moyen de faux documents d'identité.

Les Mahorais, pour leur part, sont attirés vers la Réunion par la possibilité de bénéficier du revenu minimum d'insertion qui n'existe pas à Mayotte et se portent, par la suite, sur le marché du travail.

La délégation a ainsi été sensibilisée au fait que certains contrats de travail étaient passés sous le régime moins favorable du droit en vigueur à Mayotte.

#### *b) Perspectives*

##### **• La contrainte démographique**

La situation de l'emploi dans les années à venir risque de subir la poussée prévisible de la démographie réunionnaise.

La population de l'île, qui compte actuellement 600.000 habitants, devrait, en effet, s'élever à 700.000 habitants en l'an 2000.

Si l'indice conjoncturel de fécondité a baissé au cours des vingt cinq dernières années passant de 6,7 en 1965 à 2,62 en 1989, le nombre des naissances est resté élevé dans la mesure où les femmes en âge de procréer appartiennent à des générations plus nombreuses.

En outre, la population réunionnaise est jeune puisque 40 % ont moins de vingt ans contre 27,4 % en métropole.

La politique de l'emploi doit donc intégrer cette contrainte démographique. Certains interlocuteurs de la délégation ont ainsi estimé comme prioritaire un renforcement de la politique de régulation des naissances.

## • Perspectives économiques

### *.L'agriculture*

L'économie réunionnaise repose essentiellement sur les productions agricoles et alimentaires, à travers la filière canne-sucre-rhum qui en constitue l'élément moteur.

La culture de la canne à sucre (33.200 ha) occupe 56 % de la surface agricole utilisée et 15 % de la surface totale du département (2.512 km<sup>2</sup>). Elle est réalisée par plus de 7.500 exploitants qui occupent près de 4.000 salariés.

L'activité de transformation de la canne à sucre occupe directement plus de 1.000 salariés permanents et 600 saisonniers et induit près de 1.500 emplois indirects.

La sécheresse qui a affecté l'île en 1990, particulièrement au sud et à l'ouest, n'a pas permis à la production de sucre qui s'est élevée à 192.000 tonnes de retrouver les niveaux moyens de 225.000 tonnes, atteints avant le cyclone Firinga de 1989.

Cette sécheresse a également affecté la production de rhum qui avec 58.726 hectolitres d'alcool pur a diminué de 20,23 % par rapport à 1989.

En outre, la commercialisation du rhum a baissé de 22 % en 1990, les exportations, tant en métropole qu'à l'étranger, diminuant de 39 % par rapport à 1989.

Le rhum réunionnais subit la concurrence des rhums des caraïbes ainsi qu'une préférence accrue des consommateurs pour les alcools de substitution importés tels que le whisky, sous l'impulsion des grandes et moyennes surfaces commerciales qui se sont installées dans l'île au cours des dernières années.

Néanmoins, le lancement de produits haut de gamme dotés d'un label de qualité en 1990 a été bien accueillie par les consommateurs. Ce qui peut expliquer le redressement de la consommation locale.

Les autres cultures traditionnelles sont la vanille (30 tonnes) et les essences à parfum géranium (23,3 tonnes) et vétyver (3,7 tonnes). L'élevage fournit 74.260 hectolitres de lait, 7582 tonnes de viande porcine et 1262 tonnes de viande bovine. Les produits de la pêche, enfin, représentent 1731 tonnes.

### *L'industrie*

Hormis les sucreries, les distilleries et les entreprises du bâtiment et des travaux publics, le secteur industriel réunionnais se compose essentiellement de petites et moyennes entreprises d'existence récente.

Entre 1972 et 1990, leur nombre est passé de 62 à 272 unités. Elles ont été créées le plus souvent avec l'aide des pouvoirs publics dans le but de satisfaire une demande locale en diminuant le recours aux produits importés.

Les industries alimentaires et de boissons constituent la branche d'activité la plus importante avec 37 % des entreprises recensées et 41 % des effectifs.

Cependant, le secteur de la construction représente 40 % des entreprises. Il s'est fortement élargi à la suite de l'application de la loi de défiscalisation en 1986, le nombre d'entreprises dans cette branche passant de 1842 en 1986 à 3181 à la fin de 1989.

Depuis 1987, se sont développés des services de maintenance industrielle et des bureaux d'études.

L'implantation de services de maintenance en régime de franchise à la Réunion résulte souvent de la volonté des entreprises métropolitaines d'avoir un réseau de sous-traitance dans l'océan indien. Ces services pourraient conduire, à l'avenir, à la création d'unités industrielles de pièces de rechange.

Les bureaux d'études, pour leur part, pourraient permettre aux entreprises du bâtiment et des travaux publics et du génie civil de développer leurs prestations sur les marchés à l'exportation de la zone de l'océan indien.

Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont souligné l'effet très positif des mesures de défiscalisation décidées en 1986 et souhaité que ces mesures soient davantage orientées vers les services et les zones franches prévues par la loi de programme.

En outre, les investissements productifs et la création d'emplois nombreux bénéficient de subventions de l'Etat, de la Région et du département (primes d'équipement, primes à la création d'emplois, primes régionales à la création d'entreprises et à l'emploi).

Le Conseil régional accorde également aux entreprises certaines exonérations de l'octroi de mer pour les investissements

d'équipement et les matières premières d'exploitation à transformer localement.

Le Conseil général, pour sa part, intervient dans le financement de projets industriels, en prenant en charge, notamment, les frais de prospection sur le marché réunionnais d'investissements extérieurs et les frais de promotion de produits fabriqués localement.

L'artisanat, enfin, connaît une très forte expansion. Avec 8 650 entreprises inscrites au Répertoire des métiers à la fin de 1990, ce secteur représente près de 18 000 emplois, soit 15 % de la population active.

#### *. Les services*

La Réunion a attiré, en 1990, 200.000 visiteurs. L'équipement hôtelier et touristique est composé de 38 hôtels classés et 11 hôtels non classés, 3 villages-vacances-familles (VVF) répartis dans les communes de Saint-Gilles, de Saint-Leu et de Cilaos ainsi que trois terrains de camping (200 emplacements). On recense également 61 gîtes ruraux, 53 chambres d'hôtes, 11 gîtes de montagne et une auberge de jeunesse.

Cet équipement hôtelier et touristique conséquent a été utilement complété, depuis 1987, par la création de nombreuses activités d'animation touristique. Une trentaine de sociétés offrent ainsi leurs services tant aux touristes qu'aux résidents.

A l'occasion d'un accueil chaleureux par la commune de Cilaos, la délégation a pu apprécier les efforts réalisés, par les collectivités locales, pour offrir aux touristes et aux résidents de l'île des prestations de très haute qualité.

La Réunion a, par ailleurs, bénéficié de l'amélioration des liaisons et de la baisse des tarifs aériens.

Cependant, l'activité touristique a souffert des conséquences des événements du Golfe, avec une diminution de 16 % de la clientèle des hôtels.

Enfin, La Réunion doit faire face à la concurrence de ses voisins, l'île Maurice au premier chef mais aussi les Seychelles et potentiellement Madagascar.

Le secteur de la distribution a, pour sa part, au cours des dernières années, connu de très fortes évolutions avec un développement considérable des grandes surfaces. En 1990, on

dénombrerait 52 supermarchés de plus de 400 m<sup>2</sup>, représentant 56.000 m<sup>2</sup> de surface de vente (+ 80 % par rapport à 1981).

**Le secteur occupe environ 30.000 personnes.**

#### **• L'ouverture vers l'extérieur**

L'ouverture de l'économie réunionnaise vers les marchés extérieurs apparaît comme l'enjeu essentiel de son développement dans les prochaines années.

La délégation a pu constater que cet enjeu était clairement perçu par les responsables de l'île.

Cette ouverture implique tout à la fois le développement des grands équipements destinés à désenclaver l'île, l'utilisation de l'atout que peut représenter l'insertion dans la Communauté européenne et le positionnement de la Réunion dans la zone économique de l'Océan indien.

S'agissant, en premier lieu, des **grands équipements**, l'aéroport de Saint-Denis Gillot ne peut actuellement permettre des liaisons directes dans le sens Réunion-Métropole en raison de la longueur insuffisante de la piste (2.700 mètres).

La Chambre de commerce et d'industrie, qui a en charge l'aéroport, a décidé de construire une nouvelle piste de 3.500 mètres légèrement désaxée par rapport à la piste actuelle. Le coût global du projet s'élève à 420 millions de francs. Il est financé par le Fonds européen de développement régional (50 %), par la Région (25 %) et par la chambre de commerce et d'industrie (25 %).

Cet aménagement de l'aéroport a été précédé par la libéralisation du transport aérien vers La Réunion, à la suite de la décision du Conseil des ministres des transports de la Communauté européenne du mois de juin 1990. Plusieurs compagnies assurent désormais la desserte de l'île depuis la métropole.

En outre, la desserte régionale est assurée par cinq compagnies.

L'*activité portuaire*, dont la gestion est également assurée par la chambre de commerce et d'industrie, se développe dans deux bassins : le bassin ouest à la pointe des Galets et le bassin est à La Possession.

Le trafic des marchandises s'établit au-dessus de deux millions de tonnes grâce au développement des capacités d'accueil

portuaires à la suite de la mise en service de l'extension portuaire de La Possession.

Enfin, le *réseau routier* a fait l'objet d'un effort important de la part du Conseil régional qui est compétent pour les routes nationales et du Conseil général pour le réseau départemental.

S'agissant, en second lieu, de l'insertion du département dans la Communauté européenne, la délégation a, au cours d'une réunion de travail à la préfecture et au cours de ses différents entretiens, mesuré les atouts que la Réunion peut tirer de son appartenance à la Communauté européenne mais aussi les inquiétudes ou les interrogations qu'elle suscite.

La reconnaissance de la spécificité des régions ultrapériphériques dans une déclaration annexée au Traité de Maastricht est accueillie favorablement.

En reconnaissant que ces régions «*subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social*» et qui justifie l'adoption de mesures spécifiques en leur faveur, cette déclaration donne force aux mesures développées dans le cadre du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM) adopté par le Conseil des ministres des Communautés européennes le 22 décembre 1989.

Le programme POSEIDOM a apporté, à la Réunion, un soutien structurel à l'économie sucrière et amélioré la production cannière. Il constitue également une aide importante à l'exportation.

L'intervention des *fonds structurels* mérite également d'être soulignée. La Réunion, pour la période 1989-1993, bénéficie au titre des trois fonds structurels (Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles, Fonds européen de développement régional) de 346,6 millions d'Ecu de dotations, soit environ 2,5 milliards de francs.

L'ensemble des investissements publics bénéficie ainsi de financements communautaires à hauteur de 15 % de leur montant. Ces financements constituent souvent le complément décisif pour des investissements novateurs.

Cependant, la mise en oeuvre du programme apparaît trop lente, notamment en raison du circuit financier qui passe obligatoirement par l'Etat.

L'entrée en vigueur en 1989 de la réforme des fonds structurels a absorbé l'opération intégrée de développement (O.I.D.) qui était prévue pour la période 1987-1991 et faisait intervenir de manière coordonnée les trois fonds structurels.

La délégation a, en revanche, relevé les inquiétudes suscitées par la réforme de l'*octroi de mer*.

Cette taxe ancienne joue, en effet, un rôle très important dans les finances communales et dans la protection du tissu économique local.

S'agissant, enfin, de la coopération régionale, la délégation a pris connaissance des actions entreprises, au cours d'une réunion de travail à la préfecture, et a pu mesurer au cours de ses différents entretiens, les perspectives que cette coopération pourrait offrir à l'économie réunionnaise.

L'intégration de la Réunion dans son environnement régional s'effectue par la participation de la France à la *commission de l'océan indien* (C.O.I.) et par la *coopération bilatérale*.

La C.O.I., constituée en 1984, regroupe cinq Etats (les Comores, Ile Maurice, Madagascar, France, Seychelles). La France y participe depuis 1986 au seul titre de la Réunion et à l'exclusion de Mayotte.

La C.O.I. a mis en oeuvre des programmes diversifiés : projet de création d'une université de l'Océan indien, amélioration de l'exploitation des ressources thonières, protection de l'environnement et contre les catastrophes naturelles, développement des échanges commerciaux, projet d'une cimenterie et d'une raffinerie régionale.

Cependant, en dehors de celui relatif à la pêche au thon, aucun de ces programmes n'a encore été mis en oeuvre.

Ce manque de réalisations semble résulter, d'une part, d'une certaine dispersion des projets et, d'autre part, d'un problème de financement qui est assuré, s'agissant des partenaires de la France, pour l'essentiel, par le Fonds européen de développement.

Par ailleurs, cette coopération multilatérale se heurte à un double obstacle représenté, d'une part, par le caractère concurrentiel plus que complémentaire des économies des Etats parties à la Commission et, d'autre part, par l'orientation dominante des échanges commerciaux vers la métropole ou les anciennes métropoles.

Cependant, il convient de rappeler l'organisation, en 1989, à Saint-Denis-de-la-Réunion de la première foire internationale,

suivie de l'organisation, en 1991, d'une seconde foire internationale à l'Ile Maurice. On peut également noter la tenue des jeux de l'Océan indien à Madagascar qui ont permis de promouvoir de développement des relations sportives.

*La coopération bilatérale* commence, par ailleurs, à se développer avec les pays de la zone, notamment dans le cadre de commissions bilatérales.

La délégation a, enfin, pris connaissance avec intérêt de l'action développée par le Conseil régional pour faire de la coopération régionale un atout supplémentaire au service du développement de la Réunion.

Cet objectif conduit le conseil régional à retenir trois principes d'action : la préférence régionale, la complémentarité et le respect d'un équilibre. Ses priorités portent sur la formation des hommes et les échanges de biens et services.

Cette action est développée dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat.

On relèvera également que le problème de l'association du conseil général à la coopération régionale, pour les domaines relevant de sa compétence tels que les affaires sanitaires et sociales, se trouve posé de manière récente.

La délégation a tiré de ses entretiens le sentiment qu'une intégration renforcée de la Réunion dans son environnement régional pouvait lui offrir des perspectives économiques intéressantes.

En particulier, des espoirs peuvent être fondés sur une stabilisation de la situation politique de Madagascar et sur un démarrage économique de ce pays avec lequel la Réunion pourrait développer des échanges fructueux, même si le risque de concurrence ne doit pas être sous-estimé.

**Le projet de faire de la Réunion une plate-forme de l'Europe dans l'Océan indien apparaît particulièrement judicieux. Il doit permettre de transformer la situation actuelle trop fondée sur l'assistance en une approche dynamique tournée vers le développement économique et faisant de la Réunion un atout pour l'Europe dans la région.**

## **2. Les difficultés de l'insertion**

### *a) Des palliatifs imparfaits au chômage*

Dès les premiers mois de sa mise en oeuvre, à la suite de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 et d'un décret du 20 janvier 1989 qui a fixé son montant dans les départements d'outre-mer à 80 % de celui de la métropole, le revenu minimum d'insertion (RMI) a connu une explosion formidable.

Il concernait, en juin 1991, **49.000 bénéficiaires**.

La population couverte, si l'on inclut les conjoints et les enfants, atteindrait **120.000 à 135.000 personnes**, soit **près du quart** de la population de l'île.

Les allocataires du RMI sont jeunes puisque la moitié d'entre eux a moins de trente ans. Ce sont en majorité des femmes (52 %) et des personnes sous-qualifiées professionnellement (82 % ont un niveau inférieur ou égal au CEP).

Cependant, les actions d'insertion qui doivent accompagner le versement de l'allocation ont été mises en place trop lentement et en nombre trop limité : **13.400 contrats** ont été conclus en 1990, concernant ainsi seulement le quart des allocataires, et **12.379** au premier semestre 1991.

L'insertion par l'emploi a, par ailleurs, à compter de 1990, été recherchée par le développement des contrats d'emploi-solidarité (CES) qui se sont substitués aux travaux d'utilité collective (TUC), aux programmes d'insertion locale (PIL) et aux activités d'intérêt général (AIG).

Ces contrats concernent d'abord les jeunes de 16 à 25 ans mais aussi les chômeurs âgés de plus de 50 ans, les femmes isolées et les bénéficiaires du RMI ainsi que leurs conjoints.

Seules les associations à but non lucratif, les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux peuvent embaucher des CES. Le contrat de travail est à durée déterminée et à temps partiel et peut varier entre trois et vingt-quatre mois suivant la situation du demandeur d'emploi. En 1990, les CES ont concerné **25.474 personnes**.

**Très fréquemment conclus par des collectivités locales, ces contrats atteignent désormais un nombre insupportable pour ces dernières.**

Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont également souligné le caractère inadapté des formations délivrées dans le cadre de ces contrats.

Par ailleurs, faute d'une déconcentration suffisante, des retards importants sont constatés dans la mise en place des crédits destinés à l'insertion.

Il en résulte une démobilisation des acteurs sur le terrain.

Enfin, outre qu'il souffre d'un manque de formateurs et de personnels d'encadrement, ce dispositif d'insertion a eu un effet négatif sur l'activité des centres d'apprentissage.

L'ensemble de ces défaillances ont été parfaitement mises en évidence par l'excellent rapport d'information de la délégation de la commission des Affaires sociales du Sénat, qui s'est rendue à la Réunion au mois de mai 1991 sous la conduite de son président, notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade.

Certaines propositions de ce rapport ont trouvé une issue positive dans la décision prise par le Gouvernement de stabiliser le nombre de contrats emploi-solidarité nouveaux en privilégiant leur renouvellement et de supprimer, à partir du 1er janvier 1992, la possibilité de conclure un contrat emploi-solidarité entre 16 et 18 ans afin d'éviter des sorties prématurées du système scolaire. En outre, ont été mis en place des centres de bilan auprès des missions locales de l'île destinés à diriger les jeunes qualifiés vers les formations en alternance plutôt que vers les contrats emploi-solidarité.

La réorientation du dispositif d'insertion par l'emploi doit être poursuivie.

#### *b) L'enjeu majeur de l'éducation et de la formation*

L'éducation et la formation constituent l'enjeu majeur du développement économique de la Réunion. Suivant les termes utilisés par l'un des interlocuteurs de la délégation, «il faut traiter les causes avant les conséquences».

Une enquête, réalisée en 1990 par l'Observatoire départemental de la Réunion sur les allocataires du RMI, a mis en évidence le très faible niveau de formation et l'analphabétisme de 30 % d'entre eux.

Les jeunes réunionnais connaissent, en effet, des difficultés particulières qui tiennent notamment à leur milieu socio-culturel.

**Ces difficultés se traduisent par des taux d'échec scolaire importants. Ainsi, suivant les indications fournies à la délégation, 20 % des enfants sortiraient de l'école primaire sans savoir lire, écrire et compter, 30 % d'entre eux sortiraient du système scolaire sans formation. Un jeune réunionnais du niveau CM2 n'aurait que 25 % de chances d'arriver en terminale contre 45 % pour un jeune métropolitain.**

**La Réunion doit néanmoins faire face à d'importants besoins en équipements scolaires qui ne pourront que s'accroître sous l'effet de la pression démographique.**

**La délégation a pu constater, à cet égard, les remarquables efforts entrepris par les collectivités locales.**

**La Réunion compte 56 collèges en 1992 contre environ 40 en 1983.**

**Outre la construction de nouveaux collèges, les efforts du Conseil général portent également sur la rénovation des collèges existants et sur l'aspect qualitatif de l'enseignement, notamment, par la mise en place d'une formation spéciale pour les personnes ayant une formation bac + 2, qui représente un effort budgétaire annuel de 10 millions de francs.**

**La Réunion compte, en outre, 30 lycées. Le Conseil régional a engagé un effort important pour la construction de nouveaux lycées (4 lycées en 1991) et de centres de formation professionnelle (1 CFA hôtelier en 1991). Treize lycées ont été ouverts depuis 1987.**

**La construction de 5 lycées tous les deux ans d'ici l'an 2000 est projetée.**

**Le schéma prévisionnel des formations initiales, adopté par le Conseil régional en 1988, fixe comme objectif d'ici l'an 2000 de faire parvenir 70 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.**

**Le Conseil régional consacre également des efforts significatifs à la formation professionnelle des adultes.**

**Enfin, le sous-encadrement pédagogique pose un problème majeur dont la persistance rendra illusoire toute action efficace en matière d'éducation et de formation.**

**La délégation a pu faire ce constat, qui peut être étendu à l'animation destinée aux jeunes, au cours de ses entretiens avec les responsables de l'île et au cours d'une réunion de travail consacrée au**

bilan de l'application des 60 mesures du pacte de solidarité pour la Réunion.

*c) Le problème du logement*

La poussée démographique qu'a connue la Réunion au cours des dernières années a fait de la question du logement une question essentielle pour l'équilibre social de l'île.

L'insuffisance du nombre de logements, l'exiguité de ceux qui existent sont, à n'en pas douter, un facteur de trouble pour la paix sociale.

La délégation a donc tenu, au cours de réunions de travail et de visites sur le terrain, à se rendre compte de l'importance des besoins en la matière et des efforts entrepris pour y répondre.

Le besoin en logements, qui est estimé à **10.000 logements** par an, est pris en charge à hauteur de **3.000 logements** par le secteur libre. Les dotations de la ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'équipement et du logement et de la créance de la proratisation du RMI, permettent de répondre aux besoins à hauteur de **5.000 logements**.

**On peut donc estimer à 2.000 logements, le déficit de l'offre par rapport à la demande.**

C'est pourquoi votre commission des Lois, dans son avis sur les crédits consacrés aux départements d'outre-mer pour 1992 (n° 97, 1991-1992), présenté en son nom par notre excellent collègue M. Louis Virapoullé, s'était légitimement inquiétée de la diminution globale de **10,75 %** des autorisations de programme inscrites à la LBU. S'agissant plus particulièrement de la Réunion, **5.019 logements sociaux** ont été prévus au titre de la LBU pour 1992 contre **5.156** programmés en 1991.

Cette diminution n'est en outre pas sans conséquence sur le secteur du bâtiment puisque la créance de proratisation dont la LBU représente **80 %** du montant, maintient **6.000 emplois** dans ce secteur. Ce déficit de logements est, par ailleurs, susceptible de favoriser le développement d'un habitat insalubre qu'on s'est efforcé de résorber par ailleurs.

Cependant, la prise en charge du besoin réel de **10.000 logements** entraînerait des difficultés de maîtrise foncière qu'il convient de ne pas sous-estimer.

S'agissant des modalités de prise en charge des besoins en logements par le secteur aidé (environ 70 % du total), la répartition entre les différentes formules s'effectue comme suit :

- 10 % en logement locatif haut de gamme ;
- 10 % en accession PSI ;
- 30 % en accession sociale à la propriété ;
- 20 % en logement locatif social (le plus aidé).

**L'accession sociale à la propriété est désormais privilégiée.** Dans cette formule, le logement est transmis en pleine propriété sans être achevé, en respectant néanmoins les conditions de salubrité et d'abri. Donnant lieu à un contrat personnalisé avec chaque famille, cette formule doit permettre aux familles de définir un véritable projet.

Représentant 50 % du logement aidé en métropole, elle doit prévenir les problèmes de quartiers que favorise au contraire la concentration de logements locatifs.

Il est, à cet égard, significatif de relever que les quartiers du Chaudron et des Camélias, dans lesquels ont eu lieu les incidents les plus sérieux de l'année passée, sont constitués de logements locatifs. Ces quartiers connaissent, en outre, des problèmes de promiscuité en raison du trop grand nombre d'habitants pour un même logement.

La délégation a, enfin, relevé qu'une bonne utilisation des crédits publics en matière de logement avait été rendue possible par leur déconcentration totale.

*d) Le problème des équipements destinés aux jeunes et de l'animation des quartiers*

L'insertion passe également par le développement des équipements et de l'animation destinés aux jeunes.

La délégation a donc porté une attention particulière aux dispositions prises en la matière.

Elle déplore, en conséquence, le défaut de mise en oeuvre, à la date de son séjour, des mesures n°s 10 et 11 qui, dans le pacte de solidarité, sont consacrés aux équipements sportifs.

La mesure n° 10 prévoit que le Fonds national de développement du sport (FNDS) complétera l'équipement sportif des nouveaux lycées et collèges. Or, lors de la visite de la délégation, les conditions d'intervention du FNDS n'avaient pas encore été définies.

La mesure n° 11 prévoit un plan de rattrapage sur cinq ans des installations sportives de proximité. Cette mesure n'avait pas trouvé de traduction, au moment du séjour de la délégation.

Les collectivités locales ont entrepris des efforts considérables en matière de construction de piscines et de grands stades.

On constate, en revanche, des retards importants dans la construction des petits équipements de proximité pour lesquels une demande importante existe, en raison du développement de la pratique sportive.

S'agissant de l'animation des quartiers, vingt-quatre opérations de développement social des quartiers ont été lancées. La délégation a néanmoins noté le manque d'animateurs diplômés.

Enfin, la création d'un fonds d'initiative locale pour la jeunesse destinée à l'appui des projets de proximité à caractère culturel et de loisirs, doté de 2,3 millions de francs (mesure n° 8) a connu un réel succès, donnant lieu, entre les mois de juillet et octobre 1991, à l'examen de plus de 200 dossiers.

### **3. Le paysage audiovisuel**

La délégation n'a pas entendu procéder à un examen détaillé du dossier audiovisuel à la Réunion.

Néanmoins, cette question ayant été à l'origine des événements de l'an passé, elle a tenu à mesurer sur place l'influence que ce dossier pouvait avoir sur le climat social de l'île.

En premier lieu, il convient de rappeler que la télévision est désormais entrée dans pratiquement tous les foyers réunionnais ; 85 % en sont dotés, près de 45 % des foyers possèdent par ailleurs un magnétoscope.

Face à ce développement de la demande, l'offre est restée très longtemps insuffisante. Les deux canaux de RFO n'émettaient en

effet que de 13 heures à minuit, pour l'un d'entre eux, et de 17 à 23 heures pour l'autre.

Le lancement, en 1986, d'une télévision, Télé-Freedom qui émettait de 12 H 00 à 2 heures du matin a donc répondu à un besoin réel.

L'appel à candidatures pour un service de télévision locale, lancé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le 30 mai 1989, a donné lieu au dépôt de cinq projets.

Le CSA, après instruction et après consultation du Conseil régional, s'est prononcé, le 2 mars 1990, pour Antenne Réunion. Les autres projets n'ont pas été retenus soit parce qu'ils ne satisfaisaient pas les critères d'éligibilité définis par le CSA, soit, dans le cas de Télé-Freedom, en raison des incertitudes existantes sur l'issue des poursuites judiciaires engagées et sur la constitution du capital de la société.

Antenne Réunion émet 2 heures 45 par jour, entre 12 H 00 et 13 H 15, d'une part, entre 18 H 30 et 20 H 00, d'autre part. Elle réalise 60 % de ses programmes localement et a passé un accord avec CNN et Antenne 2 pour un journal en images.

Par ailleurs, le 19 juillet 1990, le CSA a autorisé la chaîne cryptée Canal Réunion à émettre à partir du 15 mars 1991, sur une fréquence utilisée en temps partagé avec la station locale Antenne Réunion.

Le programme quotidien de Canal Réunion est de douze heures par jour. Il est essentiellement alimenté par Canal +.

**Cet élargissement du paysage audiovisuel aux télévisions privées a permis d'accroître l'offre de programmes et de développer une concurrence souhaitable.**

Pour sa part, R.F.O. a également augmenté son temps d'antenne. Depuis le 15 avril 1991, l'antenne est ouverte au milieu de la matinée avec la rediffusion de programmes de la veille. Les mercredis et samedis, elle ouvre à 9 heures avec des programmes destinés aux jeunes. Enfin, une nouvelle tranche de programmation a été mise en place à la mi-journée entre 12 H 30 et 15 H 00 avec un journal et des émissions de proximité.

Néanmoins, malgré ces efforts, R.F.O. reste en-deçà de la demande. Ainsi, la diffusion en direct pendant 20 heures des jeux olympiques d'Alberville a été perçue comme insuffisante dans la population. De même, la finale de la coupe Davis de tennis où figurait

**l'équipe de France n'a pas été diffusée en direct sur l'antenne de R.F.O.**

**En outre, sur le canal 2 qui diffuse Antenne 2 et des images sur les sports locaux, le non respect des horaires, la diffusion le lendemain sinon la semaine suivante des programmes d'Antenne 2 sont mal perçus dans le public. Ainsi, un choix délicat doit être opéré entre la diffusion en direct du journal d'Antenne 2, au risque qu'il soit peu regardé, et la diffusion en différé qui peut décaler sensiblement l'horaire des programmes.**

**Enfin, reste posé le problème de l'autorisation éventuelle d'une nouvelle chaîne privée. Depuis l'arrêt des émissions de Télé-Freedom, la revendication de reprise des activités de la chaîne est restée vive, soutenue en particulier par Radio-Freedom qui, elle, continue à émettre.**

**Cette revendication a constitué l'axe majeur de la liste Freedom candidate aux élections régionales, qui a bénéficié du soutien quotidien de la radio du même nom.**

**La délégation a noté avec satisfaction la réduction de l'écart très grand de l'offre de télévision entre la Réunion et la métropole, qui constitue une demande parfaitement légitime de la population réunionnaise et une condition essentielle de l'ouverture de l'île vers la métropole, vers son environnement régional et vers le monde.**

**On relèvera, à cet égard, la participation de R.F.O. à l'association des télévisions de l'océan indien qui se traduit notamment par la retransmission en direct d'événements qui se déroulent dans les pays de la zone géographique.**

**Cependant, ce développement de l'offre télévisuelle doit être conduit, en prenant en considération le caractère insulaire de la Réunion qui rend nécessaire, plus encore qu'en métropole, de faire de la télévision un instrument de renforcement de la cohésion sociale et non d'isolement des individus.**

\* \*

\*

Si la délégation a constaté la persistance des facteurs qui ont été à l'origine des événements de l'an passé, elle tient néanmoins à souligner les efforts accomplis par les responsables locaux, notamment les collectivités territoriales, avec le soutien de l'Etat pour apporter des solutions aux problèmes que doit affronter la Réunion.

Les conclusions qu'elle retient à l'issue de son séjour sont donc constructives et doivent contribuer à la démarche dynamique que la délégation a appréciée chez ses interlocuteurs.

Elles sont le fruit des observations et constatations de la délégation et sont très largement une synthèse de ce que celle-ci a entendu des différents responsables rencontrés sur place.

Il lui paraît, en conséquence, souhaitable de :

**1. tirer les conséquences du changement de dimension de la question de la sécurité publique à la Réunion qui revêt désormais, dans ce domaine, des caractéristiques comparables à celles d'un département métropolitain.**

Il devrait en résulter :

**. la création d'un service régional de police judiciaire, alignant ainsi la Réunion sur la situation des régions métropolitaines ;**

**. un renforcement sensible des effectifs de police ;**

**. le maintien d'un détachement des compagnies républicaines de sécurité, dont la compétence en matière de maintien de l'ordre est précieux ;**

**. un renforcement des moyens de la justice, en particulier au niveau des effectifs de certains greffes.**

**2. Réaliser une déconcentration effective des crédits permettant au préfet d'être un interlocuteur véritablement responsable auprès des collectivités locales ;**

**3. Réaliser un meilleur suivi de l'évolution démographique de l'île, par la mise en place de centres d'observations et d'analyses ;**

**4. Développer la migration vers la métropole et vers l'Europe des jeunes réunionnais, afin de répondre aux problèmes d'emplois et de contribuer à une plus grande ouverture de la Réunion vers l'extérieur ;**

**5. Développer les moyens de lutte contre l'échec scolaire, notamment par un renforcement de l'encadrement pédagogique ;**

**6. Développer les équipements collectifs destinés aux jeunes ainsi que le nombre d'animateurs diplômés ;**

**7. Maintenir l'effort engagé, dans le cadre de la loi de programme, en faveur du logement social ;**

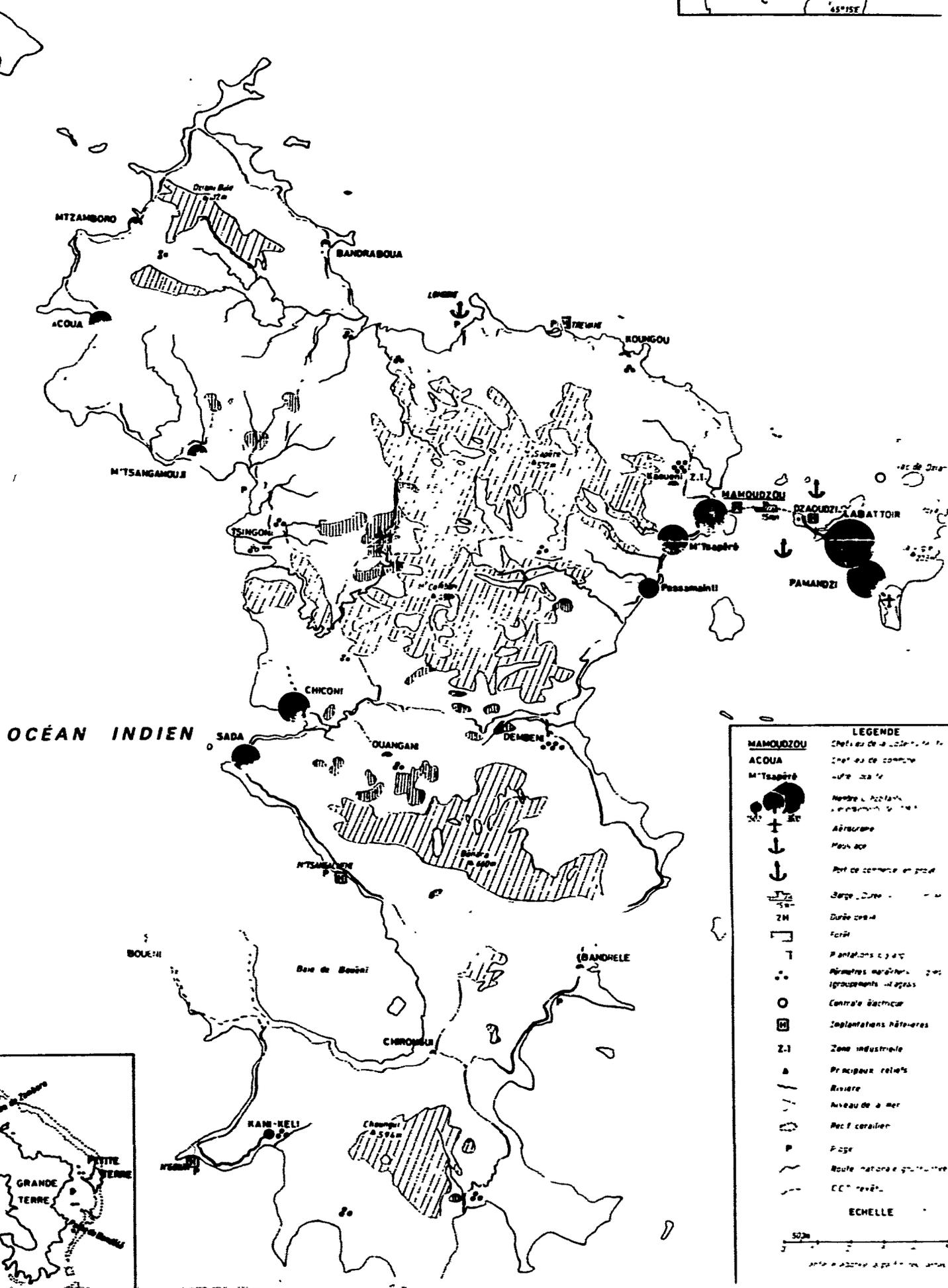
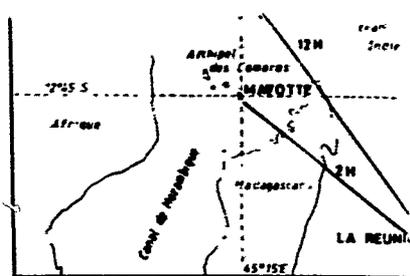
**8. Répondre à la demande légitime de la population réunionnaise en programmes télévisés, en veillant à ce que le développement de l'offre télévisuelle serve au renforcement de la cohésion sociale.**

## **II**

### **MAYOTTE**

**UN PROCESSUS DE MODERNISATION  
QUI SUIT SON COURS**

# MAYOTTE



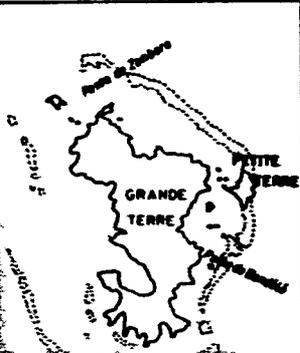
Océan Indien

**LEGENDE**

- MAMOUZOU Chef de la collectivité
- ACOUA Chef de commune
- M'Tsangani Chef de commune
- Nombre d'habitants
- ✚ Aéroport
- ↓ Port de commerce en plein
- ↙ Port de commerce en rade
- 2M Durée de jour
- ▭ Plantations
- Niveaux maritimes
- Groupements agricoles
- Contrôle électrique
- ⊠ Implantations hôtelières
- Z.I. Zone industrielle
- ▲ Principaux reliefs
- ~ Rivière
- Niveau de la mer
- ⊖ Recif corailien
- ⊖ Plage
- ~ Route nationale goudronnée
- C.C.T. revêt.

**ECHELLE**

500m



La délégation a séjourné à Mayotte entre le 9 et 13 mars 1992.

Elle a pu avoir des contacts très fructueux avec les parlementaires de l'île, les élus locaux, les responsables de l'administration et les acteurs économiques et sociaux.

La délégation s'est tout d'abord attachée à faire un bilan de la mise en oeuvre de la modernisation du droit applicable, à travers les ordonnances prises en application des lois d'habilitation de 1989 et 1991.

Cependant, cette modernisation du droit devant être conçue et réalisée dans la perspective du développement économique et social de la collectivité territoriale, la délégation a également cherché à apprécier les efforts entrepris dans ce sens.

Enfin, au cours de ses différents entretiens, elle a pu relever un certain nombre de questions particulièrement sensibles pour la collectivité territoriale sur lesquelles elle attirera votre attention.

Elle vous soumettra, enfin, des conclusions qui tendent à soutenir les efforts entrepris sur place, dont elle a pu apprécier la consistance, et contribuer ainsi à l'efficacité du processus de développement de l'île.

## **A. LA MISE EN OEUVRE DE LA MODERNISATION DU DROIT APPLICABLE À MAYOTTE**

### **1. Rappel des fondements de la réforme juridique**

On rappellera brièvement les fondements de la réforme juridique à Mayotte.

#### *a) Le plan d'action juridique*

La loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte a marqué une volonté forte de

mettre en oeuvre les moyens nécessaires au développement économique de Mayotte.

Le programme de développement adapté aux spécificités locales et destiné à assurer à cette collectivité territoriale *«un rattrapage économique et social»*, a été défini par l'annexe V de la loi de programme précitée. Il supposait pour être réalisé *«l'amélioration des instruments juridiques»* ainsi que le renforcement des moyens des administrations locales.

Dans cette annexe V, il est prévu qu'*«une réforme du régime juridique applicable à Mayotte, comportant notamment une intégration adaptée du droit foncier, des droits du travail, de l'urbanisme, des règles régissant les marchés publics, de la procédure pénale»* sera effectuée *«dans un délai maximum de cinq ans»*.

Ce texte étendait par ailleurs la procédure des contrats de plan à Mayotte. Un contrat de plan entre l'Etat et la collectivité de Mayotte a ainsi été signé le 11 avril 1989.

Enfin, une convention, signée le 28 mars 1987, a eu pour objet de définir les engagements respectifs de l'Etat et de la collectivité territoriale pour la mise en oeuvre du plan de développement.

Après une première partie consacrée au programme 1987-1991 de développement économique, social et culturel de Mayotte, la convention comprend une deuxième partie arrêtant les mesures constituant le plan d'action juridique et le programme d'adaptation des finances locales et de mise à niveau des services.

Il était ainsi prévu la création d'une commission du plan d'action juridique, au niveau national, dont les travaux devaient être prolongés par ceux d'une commission locale paritaire composée d'élus et de représentants de l'Etat et présidée par le préfet.

La commission du plan d'action juridique a élaboré un projet de plan d'action juridique et d'adaptation des finances locales qui a été présenté, conformément à la convention, au conseil général de Mayotte par le préfet. Le conseil général a approuvé le projet de plan le 28 janvier 1988.

Les principes qui, selon la commission du plan d'action juridique, doivent guider la réforme des règles de droit applicables sont :

- la rénovation et l'amélioration des textes anciens en vigueur plutôt que la transposition, même adaptée, des textes métropolitains qui pourraient se révéler

**inappropriés au particularisme des mentalités et coutumes mahoraises ;**

**- la prudence et le pragmatisme dans les réformes afin de ne point bouleverser l'équilibre institutionnel actuel ;**

**- la progressivité des réformes pour, dans un premier temps, mettre en place celles qui résulteront de la situation nouvelle introduite par la réalisation du plan de développement de Mayotte.**

**Outre l'adaptation immédiate du droit en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, la commission du plan préconisait un certain nombre de mesures à prendre de 1988 à 1991, qu'elle regroupait en six rubriques :**

- la maîtrise foncière**
- le développement de la protection sociale et du droit du travail ;**
- le développement des activités économiques et financières ;**
- la protection des ressources de l'île ;**
- l'adaptation des finances locales ;**
- le développement des interventions des services publics.**

**En outre, à la demande du conseil général, la commission du plan d'action juridique recommandait aussi des mesures relatives aux juridictions administrative et judiciaire, à l'organisation pénitentiaire et à l'extension et l'adaptation du code pénal, du code de procédure pénale et du code de procédure civile.**

**Pour mettre en oeuvre ce programme, elle préconisait le recours à des ordonnances prises en application d'une loi d'habilitation issue d'un projet devant être déposé au cours de la première ou de la seconde session ordinaire de 1988-1989.**

#### ***b) L'habilitation législative de 1989***

**C'est dans ce contexte qu'a été engagé le programme de réforme juridique sur le fondement de la loi n° 89-923 du 23 décembre 1989 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.**

La loi du 23 décembre 1989 précitée autorisait le gouvernement à prendre par ordonnances, avant le 15 septembre 1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension à cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière dans les domaines suivants :

1. Régime budgétaire et comptable ;
2. Mesures à caractère fiscal et douanier ;
3. Droit pénal et dispositions de procédure pénale qui en sont la conséquence ;
4. Urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;
5. Droit rural, droit forestier, extraction des matériaux, droit des marchés publics ;
6. Santé publique, protection sociale et droit du travail ;
7. Circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation ;
8. Protection de la nature, des espaces sensibles et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs.

Le Conseil général de Mayotte devait donner son avis, dans un délai d'un mois, sur les projets d'ordonnance.

## **2. Bilan global**

### *a) Un processus bien engagé*

A la date de la visite de la délégation, sept ordonnances avaient été prises dans les domaines suivants :

1. Ordonnance n° 90-570 du 25 juin 1990, complétée par le décret n° 90-740 du 14 août 1990, portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de

**diverses dispositions législatives relatives à la santé publique ;**

**2. Ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990, portant extension et adaptation des dispositions du code de l'urbanisme dans la collectivité territoriale de Mayotte ;**

**3. Ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991, relative au code du travail applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ;**

**décret n° 91-1263 du 16 décembre 1991 ;**

**4. Ordonnance n° 91-245 du 25 février 1991 portant extension et adaptation à Mayotte du code pénal, de certaines dispositions pénales et de procédure pénale ;**

**décret n° 91-247 du 25 janvier 1991 ;**

**5. Ordonnance n° 91-755 du 22 juillet 1991 relative aux dispositions budgétaires et comptables applicables dans la collectivité territoriale ;**

**décrets n° 92-164 et n° 92-165 du 21 février 1992 ;**

**6. Ordonnance n° 91-34 du 10 janvier 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du livre II (nouveau) du code rural : protection de la nature ;**

**7. Ordonnance n° 91-888 du 5 septembre 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions des titres premier et II du code de la famille et de l'aide sociale.**

**Ces sept ordonnances ont été ratifiées par la loi n° 91-1379 du 28 décembre 1991.**

**Coïncidant avec la fin de la mission d'information, ont été publiées au Journal officiel du 20 mars 1992 :**

**- l'ordonnance n° 92-254 du 4 mars 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions relatives aux marchés publics.**

**- l'ordonnance n° 92-255 du 4 mars 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions du Livre II du code des assurances ;**

- l'ordonnance n° 92-256 du 4 mars 1992 portant extension et adaptation du code de la route dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Devaient être soumis au conseil général, les cinq projets suivants :

- projet d'ordonnance sur l'environnement (étude d'impact) ;
- projet d'ordonnance sur la santé (deuxième ordonnance) ;
- projet d'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du code forestier ;
- projet d'ordonnance sur l'extraction de matériaux ;
- projet d'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du livre II du code rural intitulé : «Des animaux et des végétaux».

Ce dernier projet a été entériné après le séjour de la délégation, par l'ordonnance n° 92-536 du 15 juin 1992.

Enfin, étaient à l'étude les sept projets suivants :

- projet d'ordonnance sur l'aide juridique ;
- projet d'ordonnance sur le domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;
- projet d'ordonnance sur l'expropriation ;
- projet d'ordonnance sur le code des douanes ;
- projet d'ordonnance relative à la lutte contre la pollution ;
- projet d'ordonnance sur le cadastre ;
- projet d'ordonnance sur l'organisation judiciaire.

Le bilan s'établit donc à onze ordonnances prises, quatre projets d'ordonnance devant être soumis au conseil général et sept autres projets en cours d'étude.

La délégation constate, en conséquence, que la procédure de modernisation juridique se poursuit à un bon rythme.

L'ensemble des domaines couverts par l'habilitation a désormais fait l'objet soit d'une réforme effective, soit est en cours d'étude en vue d'une prochaine réforme.

La délégation se félicite, en particulier, de la parution des nouvelles dispositions relatives aux **marchés publics**, attendues depuis longtemps et qui sont de la plus grande importance.

Elle relève également avec satisfaction la parution de l'ordonnance relative au **droit rural** qui permettra une protection plus efficace des végétaux et de la forêt mahoraise.

*b) Une procédure complexe*

La délégation craint néanmoins que, comme l'avait relevé votre commission des Lois lors de l'examen du projet de loi d'habilitation (rapport de M. Jean-Pierre Tizon, n° 85, 1991-1992), le processus de modernisation en cours ne soit pas achevé au terme de l'habilitation fixée au **15 octobre 1992**, le projet de loi de ratification devant être soumis au Parlement au plus tard le **1er novembre 1992**.

Elle relève que les **projets encore en cours d'étude concernent des domaines importants tels que l'organisation judiciaire ou l'expropriation**.

A cet égard, elle souhaite que la modernisation de l'organisation judiciaire, prévue par la loi d'habilitation n° 91-1380 du 28 décembre 1991, sur laquelle elle attirera plus particulièrement votre attention dans la suite du présent rapport, soit conduite sans retard.

Outre les difficultés techniques posées par l'extension et l'adaptation des législations métropolitaines, la complexité de la procédure doit être soulignée.

Les ordonnances sont rédigées, à l'état d'avant-projet, par le ministère des DOM-TOM. Ces avant-projets sont adressés au préfet puis soumis à un arbitrage interministériel. Ils sont ensuite transmis au conseil général qui, en application de l'article premier de la loi d'habilitation, dispose d'un mois pour délivrer un avis. Le projet est alors transmis au Conseil d'État avant son examen par le Conseil des ministres.

**Si chacune des étapes de cette procédure apparaît nécessaire, il conviendrait de veiller à ce qu'elle ne se prolonge**

**pas inutilement, le conseil général étant le seul intervenant à se voir imposer un délai fixe pour l'examen des textes.**

Par ailleurs, la parution de l'ordonnance ne signifie pas la modernisation effective du droit mahorais dans le domaine concerné.

La mise en oeuvre de l'ordonnance implique, en effet, des décrets d'application et des arrêtés préfectoraux.

**Or, les décrets d'application ne sont pas toujours pris dans des délais raisonnables, alors même que les arrêtés préfectoraux sont souvent prêts à paraître.**

La délégation a néanmoins apprécié la parution au cours de son séjour du décret n° 92-238 du 9 mars 1992 qui contient la partie «décrets» (troisième partie) du code du travail. Ces dispositions seront particulièrement utiles pour assurer une meilleure régulation du marché du travail.

Enfin, l'application effective des ordonnances peut être compliquée par le contexte dans lequel elles s'inscrivent. Ainsi, les dispositions relatives à l'urbanisme devront s'appliquer en l'absence, qu'il faut espérer provisoire, d'un cadastre.

### *c) Un suivi nécessaire*

Cette modernisation du droit est accueillie favorablement par les différents acteurs politiques économiques et sociaux pour lesquels elle constitue une clarification nécessaire et le préalable indispensable au développement de la collectivité territoriale.

Néanmoins, elle ne pourra acquérir toute sa portée qu'à condition qu'un travail d'explication et de sensibilisation de la population soit entrepris.

La délégation a pu constater que ses différents interlocuteurs, parlementaires, élus locaux, responsables de l'administration et responsables économiques et sociaux étaient conscients du rôle qu'ils devaient jouer dans ce domaine.

Par ailleurs, cette procédure de modernisation devra être poursuivie dans la durée.

Elle consiste, en effet, à étendre et à adapter une législation applicable en métropole à un moment donné.

**Or, le droit est une matière vivante qui évolue en fonction du contexte social dans lequel il s'insère.**

**La modernisation en cours ne doit donc pas être considérée comme un achèvement mais comme une étape d'un processus d'adaptation du droit applicable, qui doit être continu.**

**On sait, qu'en vertu de l'article 10 de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, les lois métropolitaines ne sont applicables à la collectivité territoriale de Mayotte que sur mention expresse.**

**Or, ces extensions ne sont pas toujours faites, alors même qu'elles devraient l'être, dans l'intérêt de la collectivité territoriale.**

**Lorsqu'elles sont réalisées effectivement, ces extensions ne tiennent pas toujours compte des spécificités de la collectivité territoriale qui auraient justifié de ne pas étendre tout ou partie de la législation en cause.**

**En conséquence, il serait souhaitable que soit assuré, en liaison avec les autorités locales, un meilleur suivi des textes législatifs dont l'extension en tout ou en partie à Mayotte peut être justifiée.**

### **3. Bilan détaillé**

**Au cours d'une réunion de travail à la préfecture et au cours de ses différents entretiens, la délégation a cherché à apprécier la situation dans chacun des domaines concernés par le nouveau régime juridique.**

#### **• Santé publique (ordonnance n° 90-570 du 25 juin 1990)**

**Le système de santé publique se caractérise par la gratuité des soins qui traduit le choix du Conseil général de privilégier les formes collectives de protection sociale, de préférence à la distribution de prestations individuelles.**

**Une bonne application des nouvelles règles du code de la santé publique passera nécessairement par un développement des structures et des effectifs.**

**En premier lieu, apparaît un besoin très grand de formation pour les personnels paramédicaux.**

**La collectivité territoriale compte actuellement 100 infirmières pour une population de 90 000 habitants. Elle devrait, en l'an 2000, compter 250 à 300 infirmières pour une population qui s'établirait à 120 000 habitants. Ce sont, en conséquence, 30 infirmières qui devraient recevoir une formation chaque année.**

**Les besoins en personnel sont également sensibles pour les sages femmes, avec 4 000 naissances par an, ou encore les aide-soignantes.**

**La construction d'un centre de formation, d'ailleurs à l'étude, pourrait apporter une réponse aux problèmes de formation.**

**Au plan sanitaire, l'île est divisée en sept secteurs comprenant chacun plusieurs dispensaires. Au total, 32 centres de soins sont recensés.**

**La délégation au cours d'une visite de l'hôpital et d'un dispensaire à Mamoudzou a pu apprécier le remarquable travail accompli par les médecins et par l'ensemble des personnels dans des conditions souvent difficiles, notamment à cause de l'accroissement sensible du nombre d'entrées et de consultations.**

**Les médecins jouent un rôle préventif important. Toutes les vaccinations obligatoires sont ainsi réalisées, un dispositif particulier étant prévu en cas d'épidémie. L'ordonnance du 25 juin 1990 permet de combler un vide juridique existant en matière de vaccinations.**

**Cependant, en dépit de ces efforts, la mortalité infantile bien qu'ayant diminué ces dernières années reste élevée (40 à 50 ‰ contre 8 à 10 ‰ en métropole). L'organisation mondiale de la santé a formulé une recommandation d'un taux de mortalité infantile réduit à 20 ‰.**

**Par ailleurs, bien que l'ordonnance dote l'île d'instruments en matière de régulation des naissances, la maîtrise de la natalité se heurte à des obstacles très lourds. En particulier, la contraception, autorisée par le droit en vigueur, est insuffisamment diffusée, notamment en raison des réticences attachées aux traditions de l'Islam.**

Or, cette question est très sensible puisque, avec 4 000 naissances par an, la population mahoraise connaît une croissance annuelle de 3 à 4 %.

Enfin, Mayotte est confrontée au problème du contrôle sanitaire aux frontières pour le paludisme en provenance des îles voisines. L'ordonnance la dote à cet égard d'un dispositif adapté.

En 1991, une extension brutale des cas de paludisme a été en définitive bien maîtrisée.

• **Famille et aide sociale (ordonnance n° 91-888 du 5 septembre 1991)**

En matière d'aide sociale, l'extension du code de la famille métropolitain permettra la mise en oeuvre de politiques destinées à répondre aux difficultés des foyers familiaux, notamment à travers les services de l'aide sociale à l'enfance.

Il apparaît néanmoins que, dans ce domaine, les instruments utilisés devront être particulièrement adaptés aux cas de désinsertion observés dans la collectivité.

Un arrêté préfectoral relatif à l'aide sociale devrait faire suite au décret d'application de l'ordonnance n° 91-888 du 5 septembre 1991.

• **Domaine budgétaire et comptable (ordonnance n° 91-755 du 22 juillet 1991)**

En matière budgétaire et comptable, les dispositions de l'ordonnance n° 91-755 du 22 juillet 1991 ont été appliquées sans difficulté particulière, à compter du 1er janvier 1992 tant pour le budget des communes que pour celui de la collectivité territoriale.

On rappellera que l'ordonnance étend les dispositions métropolitaines sous réserve de certaines adaptations rendues nécessaires par le maintien de la tutelle.

De même, la mise en oeuvre de l'ordonnance n° 92-254 du 4 mars 1992 relative aux marchés publics ne devrait pas poser de problème, les règles issues de cette ordonnance étant déjà appliquées en partie.

Cette modernisation du droit budgétaire et comptable permet le recours à des autorisations de programme, à des fonds de concours et des budgets annexes et encadre la possibilité pour la collectivité territoriale d'accorder des garanties d'emprunt.

L'ordonnance définit également les compétences de la chambre régionale des comptes de La Réunion habilitée à intervenir à Mayotte par la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

En revanche, le contrôle financier local se heurte fréquemment à la difficulté de définir les textes applicables à Mayotte.

• **Droit rural et droit forestier (ordonnances n° 91-34 du 10 janvier 1991 et n° 92-536 du 15 juin 1992)**

En ce qui concerne l'extension du code rural, seul son titre relatif à la médecine vétérinaire libérale n'a pas été rendu applicable à Mayotte.

L'élevage est peu développé et l'abattage s'effectue souvent dans des conditions peu satisfaisantes. Néanmoins, en 1991, la construction d'un abattoir a été achevée.

S'agissant des *végétaux*, ont été rendues applicables l'ensemble des dispositions métropolitaines. Celles-ci pourraient être modifiées à court terme. Néanmoins, leur extension à Mayotte était justifiée par le besoin d'une protection immédiate.

En ce qui concerne le *code forestier*, sa conception au niveau local a permis, à partir d'une architecture identique à celle du code métropolitain, de définir des adaptations nécessaires notamment en élargissant la notion de biens forestiers aux biens agro-forestiers.

Le besoin de protection de la forêt mahoraise apparaît très fort, notamment en raison des conséquences de la déforestation sur la protection du lagon.

• **Code du travail (ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991)**

L'extension du code du travail à Mayotte a exclu la justice du travail et le droit syndical ainsi que les relations professionnelles.

L'ordonnance a permis de remplacer une législation datant de 1952. Elle confie au représentant de l'Etat la responsabilité de déterminer par arrêté les conditions d'application locale des dispositions de nature législative prévues par l'ordonnance.

Une large place est ainsi faite aux arrêtés préfectoraux (80 arrêtés environ devraient être pris).

Des conflits pourront néanmoins apparaître entre les usages bâtis à partir de l'ancien code datant de 1952 et les nouvelles dispositions.

Lors de sa rencontre avec les syndicats, la délégation a noté le grief d'une insuffisante concertation préalable à l'élaboration des nouveaux textes.

#### **• Urbanisme (ordonnance n° 90-571 du 25 juin 1990)**

L'ordonnance a mis en place les règles essentielles du droit de l'urbanisme métropolitain, notamment les plans d'occupation des sols, les zones d'aménagement différencié, les règles relatives au lotissement, le certificat d'urbanisme et le permis de construire.

La délégation a pu mesurer à l'occasion de ses entretiens et de ses divers déplacements, notamment, dans les mairies, les difficultés rencontrées en matière d'occupation des sols.

L'ordonnance devrait néanmoins permettre d'éviter les constructions sauvages.

Les élus locaux ont perçu la nécessité d'une mise en ordre de l'occupation des sols dans la perspective du développement économique.

**Ils auront à jouer un rôle tout à fait essentiel dans la sensibilisation de la population mahoraise à cette question.**

Par ailleurs, les ordonnances relatives à l'expropriation et au droit de préemption devraient contribuer à améliorer la situation foncière.

Enfin, la mise en place d'un cadastre qui est annoncée, apparaît nécessaire à une bonne maîtrise foncière.

La publicité foncière est régie à Mayotte par un décret du 4 février 1991. Actuellement, 70 % de la superficie de l'île fait l'objet de titres de propriété.

Le cadastre sera un instrument d'identification tout à fait indispensable.

**• Droit pénal et procédure pénale (ordonnance n° 91-245 du 25 février 1991)**

S'agissant de l'extension du code pénal à Mayotte, des adaptations ont été prévues notamment en matière d'interdiction de séjour, les attributions exercées en métropole par le ministre de l'Intérieur sont confiées localement au représentant du Gouvernement.

En outre, le dernier alinéa de l'article 44 du code pénal relatif à l'interdiction de séjour des terroristes, ainsi que les articles 461-1 et 463-2 qui instituent des mesures d'exemption ou de réduction de peines en faveur des terroristes repentis sont exclues de l'extension dans la mesure où le régime procédural de répression du terrorisme n'est pas applicable à Mayotte et que la loi d'habilitation n'autorise pas à l'étendre.

De même, l'ordonnance ne remet pas en cause le statut personnel garanti par l'article 75 de la Constitution aux citoyens qui n'ont pas le statut de droit commun.

En conséquence, l'article 340 du code pénal qui interdit la bigamie ne fera pas échec à l'application des règles relatives aux mariages entre citoyens de statut particulier musulman. Il en est de même pour les articles 199 et 200 du même code qui interdisent de célébrer un mariage religieux avant la célébration civile.

Le code de procédure pénale a subi également certains aménagements, tels que l'harmonisation du seuil de compétences du tribunal de police et du tribunal correctionnel avec le nouveau taux des amendes pénales.

Le montant des amendes correctionnelles et contraventionnelles, ainsi que les peines d'emprisonnement contraventionnel ont été par ailleurs ajustés sur la classification des contraventions applicables en métropole.

Cette modernisation du droit pénal permet l'application de nouvelles infractions et met fin à certaines incriminations, telles que l'adultère, ou certaines peines, tels que les travaux forcés, qui figuraient dans le code en vigueur.

**- Néanmoins, doit être souligné le problème de la législation pénale qui ne figure pas dans le code proprement dit.**

Ainsi, lors de ses entretiens au palais de justice, la délégation a constaté que, dans certains domaines, tels que la vente d'armes ou le droit des étrangers, la législation applicable, datant du siècle dernier ou de la période antérieure au deuxième conflit mondial, apparaissait largement inadaptée.

**La modernisation du droit pénal apparaît donc, dans ces conditions, encore partielle.**

La délégation s'est, enfin, préoccupée de la situation dans des domaines couverts par la nouvelle loi d'habilitation du 28 décembre 1991 :

#### **• Droit fiscal et douanier**

Le nouveau code des douanes applicable à Mayotte devrait paraître cette année. Son contenu a été entièrement rédigé sur place.

En matière de douanes, les contrôles sont effectués par 47 agents.

676 affaires contentieuses ont été recensées et 604 000 francs recouvrés en 1991.

Un renforcement des moyens humains et matériels semblerait souhaitable, notamment dans la perspective d'un accroissement du trafic portuaire qui résultera de la mise en activité du nouveau port en eau profonde de Longoni.

En matière fiscale, le code des impôts fait l'objet de mises à jour régulières à l'occasion des lois de finances, les dispositions sans objet à Mayotte étant écartées, ce qui permet une bonne actualisation de la fiscalité directe.

#### **• Environnement**

En matière d'environnement, une délégation a été mise en place auprès du préfet.

Concerné par plusieurs ordonnances, ce domaine fera, en outre l'objet d'une ordonnance spécifique qui devrait prévoir l'extension de l'étude d'impact.

La délégation a été particulièrement sensibilisée au problème de la protection du lagon de Mayotte, principale richesse naturelle de l'île.

Etendu sur 1 000 km<sup>2</sup>, ce lagon contient des ressources piscicoles importantes.

Or, il est menacé par le ravinement entraîné par les pluies et par le déversement de terre qui détruisent les plages mahoraises et menacent le récif coralien.

La mise en place du conservatoire du littoral, en cours de réalisation, devrait avoir un effet positif dans ce domaine.

Le Conservatoire pourra s'adjoindre des conseils de rivage, organismes composés d'élus, ayant une fonction de proposition auprès du conseil d'administration du Conservatoire.

## **B. LA MODERNISATION DU DROIT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, la convention Etat-Mayotte, prévue par l'annexe V de la loi de programme du 31 décembre 1986 et signée le 28 mars 1987, comprenait, outre une partie consacrée au plan de modernisation juridique, une partie consacrée au programme de développement économique, social et culturel de Mayotte pour les années 1987-1991.

Etait ainsi clairement établi le lien entre la modernisation du droit et le développement économique social et culturel de l'île.

Suivant cette démarche, la délégation s'est attachée à apprécier l'action entreprise en faveur du développement économique et social de l'île et à mesurer les obstacles qui devront être levés dans les années à venir.

## **1. Le développement économique**

### *a) Les activités économiques*

L'agriculture constitue la principale richesse de l'économie mahoraise, à travers deux grands types de cultures :

- les cultures vivrières (riz, bananes, manioc et fruits) ;
- les cultures de rente (ylang-ylang, vanille, café).

Un recensement agricole, effectué en 1987, avait estimé les surfaces utilisables à 21.000 hectares.

A l'heure actuelle, les surfaces cultivées représentent 14.550 hectares, soit environ 70 % des surfaces disponibles.

L'agriculture mahoraise se heurte à des problèmes fonciers, rappelés ci-dessus, à l'insuffisance de l'irrigation et à la pratique, encore trop répandue, des méthodes ancestrales qui provoquent des phénomènes d'érosion importants et irréversibles (latérisation des sols).

Les efforts entrepris par les pouvoirs publics ont plus particulièrement porté sur :

- la modernisation des cultures d'ylang-ylang et du processus de distillation ;
- les aménagements fonciers et l'adduction d'eau ;
- les restructurations des coopératives agricoles ;
- la construction de l'abattoir ;
- les installations d'agriculteurs.

La pêche, essentiellement artisanale, est pratiquée à l'intérieur du lagon par une flotille d'environ 800 pirogues qui utilisent des méthodes traditionnelles.

L'utilisation de barques motorisées, près de 200 à ce jour, a permis de faire évoluer cette pêche vers l'exploitation de la barrière corallienne extérieure et la recherche des passages de thonidés à la bonne saison (de janvier à juin).

Les différentes activités liées à ce secteur sont animées par le Service des pêches et par la Coopérative des pêcheurs de Mayotte.

**S'agissant des activités économiques autres que l'agriculture et la pêche, on relève essentiellement le secteur des bâtiments et travaux publics.**

**Le taux de chômage, bien que difficilement évaluable en raison des modes de vie traditionnels fondés sur l'entraide, est estimé à 7 %.**

**L'arrivée de 2.500 jeunes sur le marché du travail chaque année, le très grand dynamisme démographique (60 % de la population a moins de vingt ans) sont des facteurs d'accroissement de la demande de travail à laquelle l'offre devra nécessairement s'adapter.**

***b) L'effort en faveur des infrastructures***

**L'enclavement de Mayotte constitue, par ailleurs, un sérieux obstacle à son développement. C'est pourquoi, dans le cadre de la convention Etat-Mayotte et du contrat de plan, ont été programmés certains grands équipements structurels visant au développement de l'île et à son désenclavement.**

**Les travaux engagés ont, d'une part, tendu à améliorer la *desserte maritime* de Mayotte qui souffre du manque d'infrastructures portuaires. La décision a donc été prise de créer un port en eau profonde dans la baie de Longoni, au nord de la Grande Terre, afin d'effectuer dans de meilleures conditions les opérations de chargement et de déchargement.**

**La délégation a pu apprécier sur place cette réalisation qui devrait entraîner une augmentation du trafic de marchandises en conteneurs et accélérer leur déchargement.**

**D'autre part, les travaux entrepris ont porté sur l'amélioration de la *desserte aérienne* de Mayotte, limitée par la longueur actuelle de la piste de l'aéroport de Pamandzi qui ne permet de recevoir que des appareils petits porteurs (un Fokker 28 de 48 places et 5 tonnes de fret).**

**La piste, longue de 1755 mètres, devrait être portée à terme à une longueur de 2.000 mètres, permettant d'accueillir des avions moyens porteurs du type Airbus A 320 ou Boeing 737-200. Ce qui permettrait de tripler le nombre de passagers et de doubler la quantité de fret.**

Ce désenclavement aérien peut encourager un développement du tourisme, encore très limité dans l'île, bien qu'une hausse sensible des visiteurs ait été enregistrée ces dernières années.

Enfin, le *reseau routier* a été amélioré, notamment par l'élargissement de la route nationale reliant Longoni à Dzoumogné.

L'équipement de l'île passe également par une **amélioration de la desserte d'énergie électrique.**

La production et la distribution d'électricité sont assurées par un service géré par la collectivité territoriale, dénommé Electricité de Mayotte (EDM).

L'électrification de l'ensemble de l'île est prévue à brève échéance.

La puissance totale installée à Mayotte, à la fin de 1990, était de 8.450 kVA. Elle devrait rapidement doubler pour répondre à l'extension importante du réseau.

Depuis 1988, l'ensemble du réseau est alimenté par la centrale des Badamiers (Petite-Terre).

Il existe également une petite centrale de secours en Grande-Terre, à Kawéni, qui a une puissance de 1.400 kVA, ce qui permet notamment de maintenir sous tension la zone industrielle de Kawéni en cas de défaillance du réseau.

L'amélioration des **télécommunications** constitue également un facteur essentiel du développement de Mayotte.

A cet égard, l'aménagement de plusieurs réseaux téléphoniques à l'intérieur de Grande Terre, en 1990, ainsi que le réaménagement, dans les régions urbaines, des points de distribution, méritent d'être soulignés.

**Néanmoins, la situation des télécommunications, comme de la Poste, se caractérise par une complexité très grande.**

En effet, les télécommunications relèvent à la fois de la collectivité territoriale, pour les communications internes, et de l'exploitant public pour les communications extérieures.

Il en résulte une très grande confusion dans la gestion tant du personnel que des biens.

**Une solution proche du droit commun devrait donc être recherchée.**

## **2. Le développement social**

### **a) *L'amélioration des conditions de vie***

#### **• L'habitat**

L'importante croissance démographique a tout d'abord nécessité la *construction de logements et d'équipements publics* dans des proportions telles que certaines communes ont connu des taux de croissance de l'ordre de 8 % par an. L'Etat avait prévu un engagement de crédits à hauteur de 276 millions de francs sur une durée de cinq ans pour la construction de logements et la recherche d'architectures adaptées.

Mamoudzou bénéficie du transfert et du regroupement des services administratifs de la collectivité territoriale, qui favorisent la concentration des activités et donc des emplois. Ainsi, plus des trois-quarts des emplois salariés sont localisés à Mamoudzou et concernent 60 % des entreprises de Mayotte. Cette croissance urbaine peut néanmoins contribuer à déstabiliser socialement la société mahoraise traditionnelle et à rendre plus difficile un aménagement équilibré du territoire.

C'est pourquoi a été élaboré un **schéma d'aménagement territorial**, document de planification sur dix ans, qui concerne l'ensemble de l'île.

Par ailleurs, l'effort a porté sur la *résorption de l'habitat insalubre*, objectif pour lequel 10 millions de francs de crédits avaient été prévus pour la période de la convention Etat-Mayotte (1987-1991). Le programme de résorption de l'habitat insalubre est poursuivi par la société immobilière de Mayotte.

Les 17 communes de Mayotte sont, enfin, concernées par un programme d'*assainissement* qui tend à résoudre les problèmes posés par la pénétration de l'eau salée dans la nappe phréatique et par le traitement des ordures ménagères. 60 millions de francs avaient été prévus dans le cadre de la convention Etat-Mayotte.

• La santé

Dans le domaine de la santé, on a déjà indiqué, en présentant l'ordonnance étendant le code de la santé publique les efforts qui étaient réalisés, on relèvera néanmoins, dans le cadre de la convention Etat-Mayotte, l'agrandissement de l'hôpital de Mamoudzou.

Les hôpitaux de Mayotte comprennent des services de chirurgie, de médecine, de pédiatrie ainsi que de gynécologie-obstétrique.

Les médecins sont sous contrat avec la collectivité territoriale.

Les statistiques mettent en évidence que le rapport entre l'effectif total du personnel et le nombre d'entrées (indice de productivité) est en progression constante.

Ce qui témoigne de l'importance des besoins et justifie une poursuite de l'effort entrepris.

*b) L'action en faveur de l'éducation*

L'effort en faveur de l'éducation et de la formation professionnelle est certainement l'une des clés du développement de Mayotte.

Il convient de rappeler qu'une majorité de la population n'est pas francophone. Les enfants qui fréquentent les écoles appartiennent à une génération dont les parents ne parlent pas le français.

L'effort scolaire est relativement récent. Il est d'autant plus nécessaire en raison de la poussée démographique (120 000 habitants d'ici dix ans) et de la jeunesse de la population (60 % de moins de 20 ans).

Entre 1976 et 1992, le nombre d'instituteurs est passé de 120 à 576. Dans le même temps, le nombre de salles de classes progressait de 61 à plus de 500 classes.

Selon le rapport annuel pour 1990 de l'Institut d'émission d'outre-mer, l'enseignement général représente un effectif de 20.236 élèves répartis dans 484 salles de classe (106 écoles).

**L'enseignement préprofessionnel concerne 549 enfants répartis dans 30 salles de classe (17 écoles).**

**L'enseignement primaire constitue l'ossature principale du système éducatif. Le taux de scolarisation est de 95 % en ce qui concerne les enfants âgés de 6 à 14 ans. Il y a en moyenne une école primaire par village.**

**Cependant, le dispositif scolaire est encore insuffisant en termes quantitatif et qualitatif : on dénombre, en effet, 37 élèves par instituteur, le niveau scolaire est très faible et seulement 22,3 % des enfants de CM2 sont admis en 6ème.**

**L'enseignement secondaire représente un effectif de 2.709 élèves dont 2.342 en premier cycle et 367 en second cycle, se répartissant dans 108 classes (six établissements : cinq collèges et un lycée).**

**Enfin, l'enseignement technique comporte cinq CETAM (centre d'enseignement technique adapté à Mayotte) qui accueillent 380 élèves dans 15 classes ; le lycée professionnel reçoit 92 élèves dans six classes ; les sections professionnelles du lycée de Mamoudzou accueillent 67 élèves dans trois classes.**

**Les enseignements secondaire et technique restent cependant peu développés puisque seulement 26 % des jeunes de 15 à 19 ans sont scolarisés dont 4 % dans le second cycle et 4 % dans l'enseignement technique.**

**Par ailleurs, 4 % d'une classe d'âge seulement atteint la terminale contre 64 % en métropole.**

\*

\* \*

**La mise en oeuvre de la convention Etat-Mayotte, signée le 28 mars 1987, ainsi que les concours du Fonds européen de développement dans le financement de différents projets d'investissements publics, ont donc eu un effet très positif sur le développement de l'île. Sur une période de cinq ans, l'effort financier de l'Etat représente 750 millions de francs.**

**Le contrat de plan, signé le 11 avril 1989, entre l'Etat et la collectivité territoriale, a, pour sa part, fait porter ses actions sur trois**

domaines : l'emploi, notamment par le soutien d'initiatives locales à la création d'emplois ; la formation, notamment par la création d'un centre de formation continue et d'un centre de formation des apprentis ; les infrastructures, en particulier dans la desserte postale.

### 3. Des obstacles qui demeurent

Si toutes ces réalisations sont positives et méritent d'être soulignées, il convient néanmoins de prendre la mesure des handicaps qui demeurent et qui devront être levés dans l'avenir.

La délégation a pu, à cet égard, se rendre compte des difficultés rencontrées par les acteurs économiques, à l'occasion d'un entretien à la Chambre professionnelle.

Créée en 1988, cette Chambre regroupe les activités d'une chambre de commerce et d'une chambre des métiers.

Le premier obstacle auquel se heurtent les activités économiques mahoraises est celui lié à l'*insularité*. Outre les difficultés dues à l'enclavement de l'île qui devraient être réduites par les efforts rappelés ci-dessus en faveur des infrastructures, la taille des marchés ne permet pas la réalisation d'économies d'échelle comparable à la métropole.

Par ailleurs l'*articulation entre le petit commerce et la grande distribution* n'est pas satisfaisante, cette dernière ayant le plus souvent recours aux produits importés.

Il faut également noter que certains *instruments économiques* ne sont pas toujours adaptés.

D'une part, un développement maîtrisé de l'activité bancaire pourrait permettre une monétarisation accrue de l'économie adaptée au développement des activités commerciales.

D'autre part, le régime douanier semble ne pas permettre d'affecter une situation douanière claire aux produits importés. L'ordonnance étendant le code des douanes métropolitain devrait, à cet égard, permettre une clarification.

L'agriculture et la pêche, pour leur part, souffrent d'une insuffisance de *formation des hommes et d'encadrement*.

**Ces obstacles devront être progressivement levés dans des conditions qui permettent de favoriser un**

**développement économique qui respecte l'équilibre de la société mahoraise et qui soit fondé sur le potentiel économique et humain de l'île.**

Mayotte doit, en effet, continuer à se préserver d'un processus de développement qui la fragiliserait avec une tertiarisation accélérée de l'économie, une réduction excessive de l'agriculture, et la diffusion de modèles de consommation qui ne pourraient qu'accroître sa dépendance vers l'extérieur.

Rappelons que l'île est déjà très dépendante de l'extérieur, tout particulièrement de la métropole. Le taux de couverture des importations par les exportations s'établit au niveau très bas de 11 %.

### **C. DES QUESTIONS PARTICULIÈREMENT SENSIBLES**

La délégation a recensé certaines questions qui lui semblent devoir recevoir un examen particulier.

#### **1. L'organisation de la justice**

L'organisation de la justice n'a pas été visée par la loi de programme du 31 décembre 1986.

Son annexe V prévoit simplement des actions de renforcement qui concernent les services publics locaux de l'Etat parmi lesquels figurent la justice. Elle dispose, en effet, que *«Pendant la phase de démarrage de l'économie mahoraise, les Services publics locaux de l'Etat sont appelés à jouer un rôle prépondérant d'animation, d'organisation et de contrôle (...). Les actions de renforcement concernent : la préfecture, la justice, les services de police et de gendarmerie, l'administration pénitentiaire, la direction de l'équipement (...), l'agriculture et les forêts, les douanes et les services fiscaux»*.

La commission de Lois du Sénat avait regretté que l'organisation judiciaire n'ait pas été incluse dans le cadre de la première loi d'habilitation.

Elle s'est, en conséquence, félicitée que cette question ait été prise en compte dans le cadre de la loi d'habilitation du 28 décembre 1991.

La délégation a pu constater sur place l'urgence d'un rapprochement de l'organisation de la justice à Mayotte avec le droit commun métropolitain.

La justice judiciaire à Mayotte est assurée par un tribunal d'instance et un tribunal supérieur d'appel près duquel est placé le procureur de la République.

**Or, les magistrats, en nombre trop faible, sont appelés à cumuler certaines fonctions, dans des conditions qui mettent en cause le principe essentiel du droit à un jugement équitable.**

Par ailleurs, les périodes de congés des magistrats posent des problèmes sensibles.

En effet, après un séjour de deux ans à Mayotte, les magistrats ont droit à six mois de congés tous les deux ans. Leur remplacement pendant ces absences est réalisé dans des conditions contestables puisque leurs fonctions sont exercées par des personnes qui ne sont pas magistrats, le plus souvent des fonctionnaires.

**Cette situation est déplorée en tout premier lieu par les magistrats eux-mêmes qui apportent leurs compétences et leur dévouement au fonctionnement de la justice.**

Le fonctionnement de la justice est, en outre, caractérisé par l'existence, parallèlement à la justice de droit commun, d'une *justice musulmane* plus particulièrement compétente en matière de droit de la famille, pour lequel elle rend des jugements fondés sur les règles de la Charia. Rappelons, en effet, que l'Islam est pratiqué par 98 % de la population.

Cette justice est rendue par onze cadis, qui sont nommés par les préfets et dont l'activité est réglementée par le procureur de la République.

Ces jugements sont susceptibles d'appel devant le Grand Cadi, un recours en cassation pouvant ensuite être présenté devant le tribunal supérieur d'appel en formation musulmane.

Cette justice reste très appliquée pour tout ce qui concerne le statut personnel.

Le fonctionnement de la *justice administrative* appelle également certaines observations.

Celle-ci est rendue par un Conseil du contentieux administratif.

L'article 20 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 a prévu que : *- Dans les deux ans suivant la date de publication de la présente loi, le Conseil du Contentieux administratif de la collectivité territoriale de Mayotte (et celui de Wallis et Futuna) seront présidés par des membres du corps des tribunaux administratifs. \**

Si cette mesure est désormais effective, néanmoins les autres membres assesseurs sont des fonctionnaires.

**Cette situation contraire au droit de tout justiciable à un procès équitable, n'est pas acceptable.**

Certes, le nombre de litiges portés devant cette juridiction est faible (dix en moyenne) mais le contentieux est quelquefois sensible, notamment en matière électorale.

**Il conviendrait donc de prévoir l'extension à Mayotte de la compétence du tribunal administratif de la Réunion.**

On rappellera que la chambre régionale des comptes est, pour sa part, compétente pour intervenir à Mayotte.

Enfin, lors de ses entretiens au Palais de Justice, la délégation s'est préoccupée de la *situation pénitentiaire*.

La prison, construite au XIX<sup>ème</sup> siècle, apparaît trop vétuste. Un nouvel établissement devrait être mis en chantier avec une capacité d'accueil de 80 places. Devra être prise en compte, à cette occasion, la nécessité de créer des quartiers pour les mineurs et pour les femmes (deux femmes étaient incarcérées lors du séjour de la délégation à Mayotte).

Par ailleurs, le problème de la formation des personnels ainsi que celui de l'inactivité des détenus devront être réglés.

## **2. L'état civil**

### *a) La dualité de l'état civil*

La situation de l'état civil à Mayotte se caractérise par une très grande complexité.

Il existe, en effet, deux états civils distincts : l'état civil de droit commun régi par l'Instruction générale de l'état civil ; un état civil applicable aux mahorais musulmans ayant conservé leur statut traditionnel, régi par une délibération de l'Assemblée territoriale des Comores en date du 17 mai 1961.

L'article 75 de la Constitution prévoit, en effet, que «*les citoyens de la République qui ne sont pas de statut civil de droit commun (...) conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé*».

En conséquence de cette dualité de l'état civil, tous les citoyens de Mayotte relevant du statut de droit commun doivent se rendre à la Mairie de *Dzaoudzi-Labattoir* (en Petite-Terre) pour les déclarations de naissance ou de décès, les reconnaissances ou les mariages.

L'état civil coranique, pour sa part, qui dépendait des Cadis a été transféré aux chefs de canton, puis aux maires, les 17 communes de Mayotte ayant chacune un service de l'état civil de droit local.

Mais les 17 communes regroupant en fait les anciens villages de Mayotte, et chaque commune comptant plusieurs villages, les municipalités ont eu tendance à créer des services de l'état civil «décentralisés» dans les villages et localisés dans des «mairies annexes».

Le maire et les adjoints de la commune de *Dzaoudzi-Labattoir*, qui sont officiers de l'état civil, reçoivent les déclarations de naissance, de décès, les reconnaissances et célèbrent les mariages pour toutes les personnes de statut de droit commun (ou les couples mixtes).

Les maires et les adjoints des 17 communes sont chargés de dresser les actes de naissance et de décès pour les personnes de statut personnel coranique mais les Cadis conservent leurs attributions en ce qui concerne les actes de mariage, les divorces et les jugements supplétifs d'actes de naissance.

Cette procédure de jugement supplétif permet d'attribuer à ceux qui en ont besoin, un âge apparent, un nouveau nom ou prénom et un lieu de naissance.

*b) Les défaillances dans la tenue des registres*

La tenue des registres de l'état civil de droit commun, pratiquée depuis 1852, est dans l'ensemble satisfaisante.

Les registres de l'état civil local sont déposés aux greffes du tribunal de première instance depuis 1964 mais ils sont marqués par de graves insuffisances. Notamment, ces registres ont fait l'objet de manipulations répétées (copies par des employés municipaux en particulier) sans aucun contrôle de l'autorité judiciaire. Ce qui porte atteinte à leur fiabilité compte tenu des erreurs qui apparaissent dans la copie manuscrite.

Ce procédé s'est, par ailleurs, amplifié avec le développement des mairies annexes. De nombreux registres originaux ont ainsi disparu des mairies, celles-ci se servant, pour délivrer des extraits, de copies ne portant ni la signature des déclarants ni celle de l'officier de l'état civil.

On relève, en outre, la pratique consistant à déclarer la naissance au lieu du domicile des parents et, plus gravement encore le défaut d'enregistrement de nombreuses naissances.

Celles-ci sont régularisées par les jugements supplétifs des cadis rendus sur la déclaration de deux témoins qui prêtent serment sur le Coran mais qui peuvent être des témoins par «ouï-dire», la preuve par commune renommée étant admise en droit musulman.

*c) Le problème de la dénomination des individus*

Ces difficultés tenant à la tenue des registres et aux procédures imparfaites d'enregistrement à l'état civil sont aggravées par la confusion résultant du système de dénomination des individus.

Alors que l'enfant de statut de droit commun reçoit un ou plusieurs prénoms et prend le nom de son père (ou de sa mère si la filiation naturelle est seule établie), il n'y a pas en droit musulman de nom patronymique, à proprement parler.

En effet, en droit local, l'enfant se voit attribuer d'abord une appellation propre, librement choisie par les parents, qui s'apparente au prénom de droit commun.

L'enfant se voit ensuite attribuer une seconde appellation qui est nécessairement le prénom du père. Cette seconde appellation s'apparenterait au nom patronymique de droit commun mais, à la différence de celui-ci, elle n'est transmissible au plus qu'à deux générations, c'est-à-dire du père au petit-fils en passant par le fils.

Cependant la tradition musulmane permet de remonter dans la filiation paternelle jusqu'au nom d'un ancêtre renommé. Ce surnom se rencontre fréquemment et peut faire partie intégrante du nom d'un individu en vertu de la coutume.

En outre, il est quelquefois attribué à l'enfant un prénom pour chez soi («Dzina la dagoni») et un prénom pour l'école («Dzina la licoli»). Le premier d'entre eux qui sert à désigner l'enfant dans son milieu familial et dans la communauté villageoise, n'est jamais déclaré à l'état civil.

Enfin, il est fréquent que les Mahorais, de statut local, déclinent leur identité par leur seul prénom.

Cette situation est encore plus compliquée dans certains cas, tels les couples mixtes où l'époux, s'il ne peut plus être polygame, ne renonce pas à l'intégralité de son statut particulier, notamment par la déclaration de ses enfants à l'état civil local.

Ces difficultés sont désormais ressenties par de nombreux Mahorais, comme les entretiens de la délégation l'ont mis en évidence.

En effet, la scolarisation des enfants, la protection des travailleurs de nationalité française, la réglementation aux frontières, la loi électorale font ressentir l'intérêt de posséder des papiers d'identité.

**En conséquence, des solutions devront être recherchées dans le sens d'une remise en ordre de l'état civil mahorais.**

### **3. L'immigration comorienne**

Les problèmes posés à Mayotte par l'immigration comorienne, évaluée à 18 000 personnes, apparaissent désormais très sensibles et créent au sein de la population un climat qui pourrait menacer la paix sociale.

Les Comoriens sont attirés à Mayotte à la fois par le niveau des rémunérations plus élevé qu'aux Comores (le SMIC s'élève à 300 francs par mois aux Comores contre 1 650 F par mois à Mayotte) et par les avantages en matière de protection sociale, les soins étant gratuits à Mayotte. On estime ainsi qu'un tiers des actes médicaux bénéficient à des comoriens.

Mayotte n'est, pour certains d'entre eux, qu'un lieu de passage, où ils peuvent acquérir de faux documents d'identité en raison des défaillances de l'état civil, avant de rejoindre la Réunion.

Or, l'autorité publique est assez démunie pour contrôler cette immigration qui s'effectue très facilement par la voie maritime.

Certes, trois mesures ont été mises en place, en contrepartie du régime favorable accordé aux ressortissants comoriens (délivrance d'un visa de régularisation lors de l'arrivée à Mayotte pour les séjours inférieurs à trois mois) :

- le refoulement immédiat des Comoriens dépourvus de document d'identité, lors de leur arrivée à Mayotte ;

- l'obligation pour les Comoriens bénéficiant du visa de régularisation de s'engager à respecter le délai de trois mois maximum de séjour sur le territoire de Mayotte, sous peine de ne plus obtenir l'autorisation de se rendre à Mayotte pendant un an ;

- l'expulsion des Comoriens en situation irrégulière à Mayotte, après information de l'ambassadeur, en cas de poursuites judiciaires ou de troubles à l'ordre public.

Le représentant de l'Etat à Mayotte a ainsi pris 308 mesures de refoulement en 1988, 510 en 1989, 250 en 1990 et 53 au 1er octobre 1991.

**Mais, la délégation a constaté que ces dispositions n'étaient pas à hauteur des problèmes posés. Elle estime donc que, comme l'a déjà suggéré votre commission des Lois et conformément au vœu exprimé par les élus mahorais, les visas préalables, supprimés en 1980, devraient être rétablis.**

#### **4. Des problèmes particuliers intéressant les communes**

La délégation a eu de fructueux contacts tant avec l'Association des maires, créée en 1985 et qui participe régulièrement aux travaux de l'Association des maires de France depuis 1990, qu'avec les municipalités elles-mêmes lors de déplacements dans les mairies.

Il convient de rappeler que les communes n'ont pas l'autonomie financière. Elles ne votent pas l'impôt et dépendent entièrement de la dotation globale de fonctionnement.

Au cours de ses entretiens, la délégation a été sensibilisée à trois problèmes particuliers intéressant les communes : l'état civil dont il a déjà été question, la nationalité et la formation des agents territoriaux.

S'agissant, en premier lieu, de la nationalité, les élus municipaux relèvent les difficultés d'accès à la nationalité française pour les Mahorais nés à Mayotte, de parents étrangers, et qui y résident depuis de nombreuses années. Ces personnes ne peuvent, en effet, accéder à la nationalité française dans les conditions prévues à l'article 44 du code de la nationalité, l'article 161 dudit code limitant le bénéfice de cette disposition pour l'archipel des Comores, aux personnes dont l'un des parents au moins avaient la nationalité française.

Cette situation est particulièrement préjudiciable aux intéressés lors de la recherche d'un emploi.

Les pouvoirs publics ont, en conséquence, été sensibilisés à cette question. 2 500 dossiers ont pu ainsi être débloqués en 1991.

S'agissant, en second lieu des agents territoriaux, les maires s'inquiètent des problèmes de formation.

L'article 14 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, dans sa rédaction issue de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, avait prévu l'intervention à Mayotte de la délégation régionale de la Réunion du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), dans des conditions prévues par décret.

Or ce décret n'a pas été pris. Cependant, une convention est en cours d'élaboration entre la délégation réunionnaise du CNFPT et un syndicat intercommunal.

Par ailleurs, le problème de l'intégration dans les cadres de l'Etat ou de la fonction publique territoriale des fonctionnaires et agents territoriaux de nationalité française résidant à Mayotte au moment de l'indépendance du territoire des Comores, ne semble pas avoir été résolu.

\* \*

\*

Au terme de sa mission à Mayotte, la délégation tient à souligner la parfaite compétence et le dévouement au service du développement de l'île qu'elle a appréciés chez ses interlocuteurs.

Relevant que le processus de modernisation juridique et économique suit son cours, elle relève quelques orientations qui lui sembleraient devoir être retenues :

**1. une meilleure liaison entre l'évolution du droit métropolitain et celle du droit mahorais, afin de faire bénéficier ce dernier des améliorations adaptées à la situation de la collectivité territoriale ;**

**2. une réorganisation rapide de la justice, qui mette fin à certaines situations inacceptables au regard des principes fondamentaux du droit ;**

**3. une amélioration des règles applicables à l'état civil, qui permette un rapprochement avec le droit commun sans méconnaître les traditions locales ;**

**4. le rétablissement des visas préalables pour les ressortissants comoriens ;**

**5. une meilleure prise en compte des besoins des communes en matière de gestion et de formation de leurs personnels.**