

N° 83

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

**OUTRE-MER**

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 et 78 (annexe n° 17) (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LE MAINTIEN D'UN EFFORT BUDGÉTAIRE, FINANCIER ET FISCAL DE GRANDE AMPLEUR EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES</b> .....	10
<b>A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » : UNE RELATIVE STABILITÉ</b> .....	10
1. <i>Un haut niveau de crédits</i> .....	10
2. <i>Une répartition inchangée entre les programmes de la mission</i> .....	11
a) La part toujours prépondérante des crédits du programme « emploi outre-mer » .....	12
b) Une légère érosion des crédits du programme « conditions de vie outre-mer ».....	13
c) Un renforcement des crédits du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer ».....	16
<b>B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES</b> .....	18
1. <i>Un effort budgétaire toujours considérable</i> .....	18
a) Un effort budgétaire de 12,4 milliards d'euros en faveur de l'ensemble des collectivités ultramarines.....	18
b) La question récurrente de la légitimité des bonifications des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer.....	19
2. <i>Deux axes d'action prioritaires : le développement de l'économie et de l'emploi ainsi que le renforcement de la sécurité des citoyens</i> .....	20
a) Le développement de l'économie et de l'emploi.....	21
b) Le renforcement de la sécurité des citoyens .....	21
3. <i>Une légère progression des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer</i> .....	22
4. <i>Les crédits consacrés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques et françaises</i> .....	25
a) Le maintien de l'effort budgétaire de l'Etat envers les COM, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF .....	25
b) Un soutien financier accentué aux collectivités territoriales .....	26
c) Le succès de la politique de continuité territoriale.....	28
<b>II. LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER</b> .....	30
<b>A. VERS LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DU TITRE XII DE LA CONSTITUTION</b> .....	30
1. <i>Vers une mise en œuvre des dispositions de l'article 73 de la Constitution relatives à l'adaptation des lois et règlements par les départements et les régions d'outre-mer</i> .....	30
2. <i>Vers la transformation des communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités d'outre-mer</i> .....	31
<b>B. UNE FORTE MOBILISATION CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE</b> .....	32
1. <i>Une délinquance qui marque le pas</i> .....	32
2. <i>Des moyens juridiques et matériels accrus pour lutter contre l'immigration irrégulière en Guadeloupe et en Guyane</i> .....	36

C. DES EFFORTS POURSUIVIS POUR L'AMÉLIORATION DES MOYENS DE LA JUSTICE.....	40
1. Une amélioration confirmée de la situation carcérale .....	40
2. Une meilleure productivité des juridictions et des programmes immobiliers en cours de réalisation .....	41
D. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER .....	44
1. Les progrès importants de la coopération régionale dans la lutte contre l'immigration clandestine et la délinquance .....	44
2. Des actions régionales de coopération et de développement à renforcer.....	46
E. LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER .....	48
1. Une consommation des crédits communautaires en nette amélioration .....	48
2. Le cadre rénové de l'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques.....	49
a) La réforme du POSEIDOM et des organisations communes de marché « banane » et « sucre ».....	49
b) La réforme des fonds structurels pour la période 2007-2013.....	51
<b>III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES.....</b>	<b>53</b>
A. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ET LA LENTE PROGRESSION DES TRAVAUX RELATIFS À L'ÉTAT CIVIL À MAYOTTE .....	53
1. La lente progression des travaux de la commission de révision de l'état civil .....	53
2. Le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine .....	55
a) Des moyens accrus .....	55
b) De nouvelles dispositions législatives .....	56
c) Des résultats significatifs.....	56
3. La coopération régionale avec l'Union des Comores.....	57
4. L'évolution de la délinquance et les conditions de travail des juridictions .....	59
a) L'évolution de la délinquance .....	59
b) Les conditions de travail des juridictions de l'ordre judiciaire .....	59
c) La maison d'arrêt de Majicavo.....	60
5. L'amélioration des infrastructures .....	60
a) Le développement de la desserte aérienne .....	60
b) L'agrandissement du port de commerce de Longoni.....	60
c) Le développement des technologies de communication .....	61
B. LE RENOUVELLEMENT DU CONSEIL GÉNÉRAL ET LES PERSPECTIVES DE DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON.....	61
1. Le renouvellement du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon .....	62
2. Les perspectives de diversification économique de l'archipel .....	62
a) L'aquaculture .....	63
b) L'exploitation des hydrocarbures.....	64
3. Le maintien d'un très faible taux de délinquance.....	65
4. La situation financière fragile des communes.....	66
C. L'ENJEU DU NICKEL ET DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE DES PROVINCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE .....	66
1. L'équilibre économique et social de la Nouvelle-Calédonie.....	66
2. L'aboutissement indispensable des projets d'exploitation du nickel .....	67
a) Le projet de Goro-Nickel dans la province Sud .....	68
b) Le projet de valorisation du gisement de Koniambo dans la province Nord .....	69
3. La participation de l'Etat aux contrats de Nouvelle-Calédonie .....	71

4. <i>La baisse de la délinquance et le fonctionnement des juridictions</i> .....	72
a) Une diminution de la délinquance .....	72
b) Le renforcement des effectifs des juridictions de l'ordre judiciaire .....	73
c) Les projets d'aménagement du centre pénitentiaire de Nouméa .....	74
<b>D. LA SITUATION CONTRASTÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE</b> .....	74
1. <i>La situation politique</i> .....	74
2. <i>La stagnation du secteur touristique</i> .....	75
3. <i>Les perspectives de modernisation du régime des communes de Polynésie française</i> .....	76
4. <i>L'évolution erratique de la délinquance</i> .....	79
a) L'évolution de la délinquance .....	79
b) La surpopulation du centre pénitentiaire de Faa'a .....	80
<b>E. LA NÉCESSAIRE MISE À JOUR DU STATUT DES ÎLES WALLIS ET FUTUNA</b> .....	80
1. <i>Une situation politique et institutionnelle en suspens</i> .....	81
a) La place du pouvoir coutumier .....	81
b) Les perspectives de révision du statut de 1961 .....	81
2. <i>La faiblesse structurelle de l'activité économique et de la population active</i> .....	82
3. <i>Le soutien affirmé de l'État et le redressement des comptes de la collectivité</i> .....	84
a) L'application de l'accord sur le redressement des finances locales .....	84
b) Les contrats de développement .....	84
c) La convention de développement .....	85
4. <i>Le maintien d'un très faible taux de délinquance</i> .....	86
<b>F. L'INDISPENSABLE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ DANS LES TERRES</b> <b>AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES</b> .....	86
1. <i>L'Antarctique, terre d'observation scientifique</i> .....	87
2. <i>La préservation des ressources halieutiques</i> .....	89
3. <i>La création de la réserve naturelle des Terres australes françaises</i> .....	90
<b>ANNEXE - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	93



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, le 15 novembre 2006, la commission, réunie le 29 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Christian Cointat, à **l'examen des crédits de la mission « outre-mer » du projet de loi de finances pour 2007.**

Le rapporteur a rappelé que les crédits de la mission « outre-mer », principalement centrés sur l'emploi et le logement, ne représentaient qu'un peu plus de 15 % de l'ensemble des crédits consacrés aux collectivités ultramarines dans le projet de loi de finances, ce qui nuisait à la lisibilité de l'effort budgétaire de l'Etat, évalué à 12,4 milliards d'euros.

Il a relevé que les départements et régions d'outre-mer bénéficiaient d'environ 75 % des crédits budgétaires, ce qui permettrait de poursuivre les efforts de l'Etat en matière de lutte contre la délinquance -celle-ci connaissant une baisse globale-, de lutte contre l'immigration clandestine et d'amélioration des moyens de la justice. Il a regretté la faiblesse des moyens accordés aux actions de coopération régionale.

S'agissant des autres collectivités ultramarines, il a souligné la lente progression des travaux de la commission de révision de l'état civil et le renforcement des moyens de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte. Il a insisté sur l'effort de diversification économique qui devait intervenir à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que sur les difficultés sociales rencontrées par la Nouvelle-Calédonie, jugeant indispensable la poursuite des projets d'exploitation du nickel dans cette collectivité. Il a évoqué la situation politique en Polynésie française et a mis en exergue la nécessité de rénover le statut des îles Wallis-et-Futuna. Il a insisté sur l'intérêt du développement de la recherche scientifique dans les Terres australes et antarctiques françaises.

La commission a adopté **deux amendements** tendant :

- pour l'un, à **abonder d'un million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement l'action « coopération régionale » du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer »**, afin de doter les fonds de coopération régionale d'un financement leur permettant d'assurer un meilleur accompagnement de projets de coopération avec les Etats et territoires voisins des départements d'outre-mer et de Mayotte (article 34 – état B) ;

- pour l'autre, à **ce que le « document de politique transversale outre-mer »**, substitué aux deux « jaunes » budgétaires relatifs aux départements et régions d'outre-mer ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises, **présente à l'avenir les mêmes informations que celles figurant jusqu'alors dans ces « jaunes » et indispensables à la bonne information du Parlement dans le cadre de la LOLF** (article additionnel après l'article 50 bis).

Puis elle a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » prévus par le projet de loi de finances pour 2007 ainsi modifiés.**



Mesdames, Messieurs,

Comme les années précédentes, le présent avis est consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2007 à l'ensemble des collectivités ultramarines, indépendamment de leur statut juridique, à savoir : d'une part, les départements et régions d'outre-mer et, d'autre part, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises.

En l'absence de modification de la maquette budgétaire, et faute d'une mission interministérielle dédiée aux crédits accordés à l'outre-mer à même de refléter l'engagement réel de l'Etat, votre commission a maintenu son choix de faire porter son examen sur la globalité des crédits accordés à l'outre-mer indépendamment de leur rattachement à telle ou telle mission.

Sur cette base, et dans un contexte marqué par de fortes contraintes pour les dépenses publiques, votre commission se félicite de relever le maintien à un **haut niveau des crédits accordés à l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer**. En crédits de paiement, **l'effort budgétaire consenti s'élève ainsi à 12,4 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter 2,5 milliards d'euros de dépenses fiscales spécifiques**.

**Les crédits dégagés pour la mission « outre-mer » s'élèvent quant à eux à 1,96 milliard d'euros en crédits de paiement et à 2,03 milliards en autorisations d'engagement.**

Cet effort financier renouvelé doit permettre à chacune des collectivités formant l'outre-mer français de gommer certains des handicaps structurels qu'elle connaît par rapport à la métropole, tout en misant sur les nombreux atouts qui sont les siens.

Malgré le regroupement en une même mission budgétaire des crédits affectés à l'ensemble des collectivités ultramarines, il a semblé pertinent à votre commission de conserver, au sein du présent avis, une approche distincte entre la situation des départements d'outre-mer, d'une part, et celle des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, d'autre part.

## I. LE MAINTIEN D'UN EFFORT BUDGÉTAIRE, FINANCIER ET FISCAL DE GRANDE AMPLEUR EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES

Alors que les crédits de la mission « outre-mer » connaissent une relative stabilité, les crédits consentis par l'Etat, toutes missions confondues, au profit des collectivités françaises d'outre-mer apparaissent en hausse par rapport aux dotations pour 2006.

### A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » : UNE RELATIVE STABILITÉ

#### 1. Un haut niveau de crédits

Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006, la lecture des crédits de la mission « outre-mer » semble faire apparaître une relative détérioration. Le total des **crédits de paiement** prévus par la présente loi de finances s'élève ainsi à **1,962 milliard d'euros, en légère régression de 1,40 %**.

Toutefois, lors de son audition par votre commission le 15 novembre 2006, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a indiqué **qu'à périmètre constant les crédits de la mission augmentaient en réalité de 0,35 %**.

#### Evolution des crédits de la mission « outre-mer » (2006-2007)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances initiale pour 2006	Projet de loi de finances pour 2007	Variation 2006-2007	Loi de finances initiale pour 2006	Projet de loi de finances pour 2007	Variation 2006-2007
Emploi outre-mer	1.420.533.053	1.162.503.548	-18,16%	1.219.246.032	1.158.333.548	-4,99%
Conditions de vie outre-mer	538.698.636	459.682.437	-14,66%	410.278.636	392.182.437	-4,41%
Intégration et valorisation de l'outre-mer	401.347.386	409.033.146	+1,91%	361.337.302	412.431.146	+14,14%
<b>TOTAL</b>	<b>2.360.579.075</b>	<b>2.031.219.131</b>	<b>-13,95%</b>	<b>1.990.861.970</b>	<b>1.962.947.131</b>	<b>-1,40%</b>

Source : ministère de l'outre-mer

Certaines mesures de périmètre apportées par le projet de loi de finances peuvent partiellement expliquer ce décalage. L'une d'entre elles tend, en particulier, à confier le financement -de l'ordre de 22,66 millions d'euros- de la couverture maladie universelle (CMU-C) dans les collectivités d'outre-mer à la mission « solidarité et intégration » afin de faciliter une évolution vers le droit commun. Une autre, plus technique, consiste en une correction,

d'un montant de 12,14 millions d'euros, d'un sur-calibrage de crédits pour le compte d'affectation spécial « pensions » du service militaire adapté.

En outre, cette baisse apparaît compensée par une **dépense fiscale spécifique à l'outre-mer en progression et évaluée par le ministère de l'outre-mer à 2,5 milliards d'euros**. A cet égard, tout en reconnaissant l'intérêt de l'instrument fiscal pour dynamiser les économies ultramarines, votre commission estime que celui-ci doit être utilisé avec prudence afin que les investisseurs eux-mêmes ou certains intermédiaires commerciaux n'en soient pas les seuls bénéficiaires, mais que l'économie et la société locales en tirent véritablement parti.

En revanche, une détérioration des montants de la mission est perceptible en ce qui concerne **les autorisations d'engagement, en baisse de 13,95 %**, à 2,031 milliards d'euros, par rapport à la loi de finances initiale pour 2006. Cette baisse doit cependant être rapprochée de l'augmentation de plus de 11,52 %, que votre commission avait constatée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Le projet de loi consacre donc un **retour des autorisations d'engagement à un niveau proche de celui des crédits de paiement, situation qui semble plus saine sur le plan de la rigueur budgétaire**. Il est en effet indispensable de pouvoir assurer le financement effectif des opérations programmées sans générer un endettement préjudiciable aux activités économiques.

Lors de la première lecture du présent projet de loi de finances, **l'Assemblée nationale a adopté**, en seconde délibération, **un amendement du Gouvernement tendant à minorer de 10,76 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « outre-mer »**, afin de contribuer au financement des retraites des anciens combattants des anciennes colonies françaises.

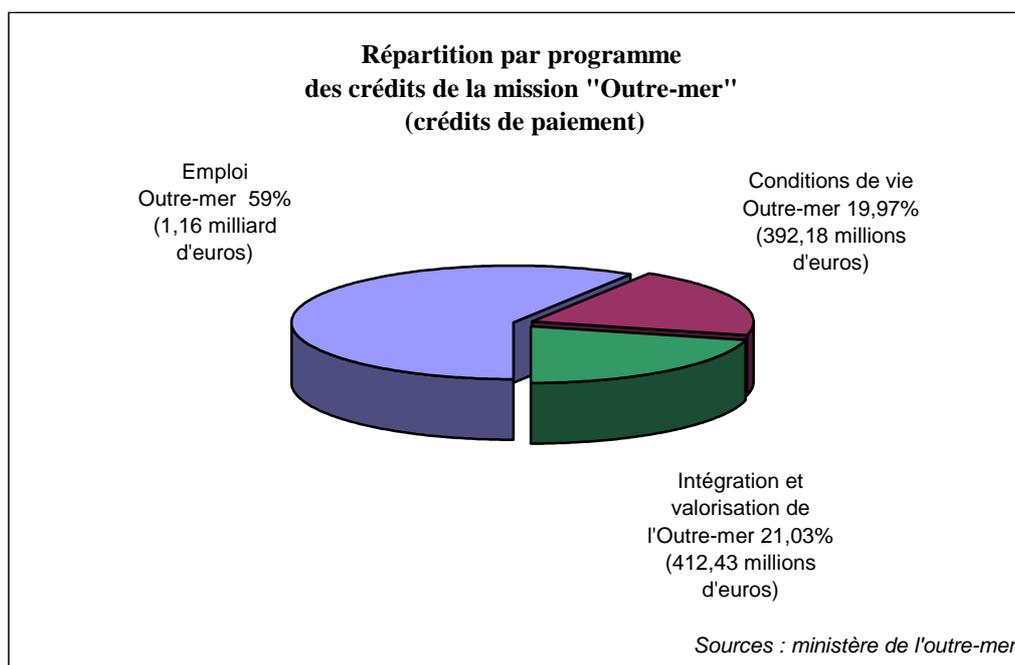
Comme l'an passé, la grande majorité des dépenses prévues est constituée par des dépenses d'intervention qui représentent 89,17 % des crédits de paiements et 89,38 % des autorisations d'engagement.

Le plafond d'emplois temps plein travaillé (ETPT) pour 2007 est fixé, pour le ministère de l'outre-mer, à 4.855 dans le présent projet de loi, marquant une perte de 5 emplois par rapport à la loi de finances pour 2006.

## **2. Une répartition inchangée entre les programmes de la mission**

La mission « outre-mer » reste divisée en **trois programmes et dix actions**.

Par rapport à l'année précédente, l'allocation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement entre les programmes de la mission « outre-mer » ne connaît pas de modification notable.



*a) La part toujours prépondérante des crédits du programme  
« emploi outre-mer »*

Le programme « emploi outre-mer » reste, en volume, le premier des programmes de la mission et regroupe à lui seul **59 % des crédits de paiement, pour un montant de 1,158 milliard d'euros.**

Ce chiffre témoigne néanmoins d'une **légère dégradation en valeur absolue** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006, avec un **recul de 4,99 %**. Cette baisse est encore plus forte en matière d'autorisations d'engagement, ces dernières marquant un recul de 18,16 % par rapport à la loi de finances pour 2006, à 1,162 milliard d'euros.

Malgré cette évolution, le projet de loi de finances pour 2007 marque une **continuité réelle avec les objectifs poursuivis en 2006 tendant à financer des actions structurelles et conjoncturelles fortes dans le domaine de l'emploi** afin de prendre en compte **les spécificités et contraintes des collectivités ultramarines**, caractérisées par un taux de chômage atteignant 22,6 % de la population active et un taux d'allocataires du revenu minimum d'insertion de 22,2 % de la population.

Pour l'essentiel, les crédits de l'*action n° 1*, relative à l'abaissement du coût du travail et au dialogue social, restent **des crédits de transfert destinés à compenser les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale** prévues par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer ainsi que par les dispositifs des contrats d'accès à l'emploi (CAE) et des contrats de retour à l'emploi (CRE).

Une **première évaluation** partielle des effets de cette politique a été effectuée dans le cadre d'un audit de modernisation dont les conclusions ont été rendues publiques en juillet 2006<sup>1</sup>. Constatant « *l'impossibilité d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets* » des mécanismes d'exonération prévus, le rapport d'audit recommande néanmoins de ne « *pas bouleverser l'économie du système tout en cherchant à améliorer l'impact du dispositif d'exonérations sur le développement économique.* » A cette fin, il préconise de « *corriger, à la marge, son caractère trop généraliste en utilisant une partie des ressources pour mieux aider les secteurs prioritaires.* »

Une **commission d'évaluation a par ailleurs été instituée en juillet 2006**. Composée de plusieurs parlementaires, elle a entamé des travaux mais n'a pas encore rendu ses conclusions.

L'*action n° 2* permet, comme l'an passé, de financer des **mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi** tant dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand. Ces sommes sont également destinées au financement d'aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation de l'emploi, ainsi que le service militaire adapté (SMA) qui s'avère un instrument d'insertion incomparable en outre-mer avec un taux d'insertion dans la vie professionnelle atteignant 70 %.

Les indicateurs retenus montrent les effets positifs de la politique de soutien à l'emploi suivie outre-mer, les réalisations de l'année 2005 dépassant souvent les prévisions pour 2005, voire celles pour 2006. Tel est le cas, par exemple, de la part des publics prioritaires demandeurs d'emplois de longue durée ou des allocataires du RMI dans les bénéficiaires des CES, CEC et CAE marchands ou non marchands.

L'**Assemblée nationale a, au cours de l'examen en séance publique des crédits de la mission, adopté un amendement du Gouvernement tendant à proroger le dispositif du congé solidarité au-delà du 31 décembre 2006**. Le coût de cette mesure est évalué par le Gouvernement à 1 million d'euros en crédits de paiement et 5 millions d'euros en autorisation d'engagement.

**Les crédits prévus par ce programme s'accompagnent en outre de dépenses fiscales d'un montant de 409 millions d'euros.**

*b) Une légère érosion des crédits du programme « conditions de vie outre-mer »*

Les sommes affectées au programme « conditions de vie outre-mer », subdivisé en cinq actions, s'élèvent à 459,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et à **391,18 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente **19,97 % des crédits de la mission**. Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale l'an passé, on constate, une forte dégradation des

---

<sup>1</sup> Rapport de la mission d'audit de modernisation IGF-IGA-IGAS sur l'évaluation du dispositif d'exonération de charges sociales spécifiques à l'outre-mer.

autorisations d'engagement de 14,66 % et une **érosion de 4,41 %** des crédits de paiement affectés à ce programme.

• Ce programme a d'abord vocation, dans son *action n° 1*, à améliorer les conditions de logement des habitants des collectivités ultramarines, **l'action « logement » recueillant 44,2 % des crédits de paiement**. Il s'agit ainsi de mieux répondre aux besoins importants en logement social, un effort devant être apporté à la construction de logements neufs et à la réhabilitation de logements anciens. La présence d'un **fort habitat insalubre** est en effet l'une des caractéristiques de plusieurs agglomérations guyanaises, mahoraises et guadeloupéennes.

**Deux audits de modernisation** ont donné lieu à la publication de deux rapports, respectivement en janvier et en avril 2006.

Le premier, concernant la contribution de l'Etat à la politique de **résorption de l'habitat insalubre** mise en œuvre outre-mer, a recommandé la mise en place d'un meilleur partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre d'une démarche contractuelle et pluriannuelle. Il a par ailleurs insisté sur la nécessité de redynamiser les politiques actuelles de résorption de l'habitat insalubre en simplifiant les procédures existantes.

Le second, relatif à **la politique de logement social**, a conclu à une nécessaire amélioration des dispositifs existants. Il préconise ainsi de redéfinir le rôle de l'Etat dans ses fonctions de pilotage et d'opérateur, de mobiliser davantage la ressource foncière, d'optimiser les moyens de financement disponibles en dynamisant les opérateurs et d'inscrire la politique du logement outre-mer dans une stratégie de développement durable.

De fait, le **financement du logement social outre-mer connaît une crise financière réelle**, caractérisée par un retard récurrent des crédits de paiement sur les autorisations d'engagement, **l'Etat ayant contracté en 2006 une dette de 113,38 millions d'euros**.

Comme l'a indiqué M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, lors de son audition devant votre commission, 30 millions ont d'ores et déjà été remboursés grâce à une avance de la Caisse des dépôts et consignations. Il a également rappelé l'engagement du premier ministre de voir l'ensemble de la dette -soit 83,38 millions d'euros- résorbé avant la fin du premier trimestre 2007, en annonçant **l'ouverture sur le programme « conditions de vie outre-mer », dès 2006, de 30 millions d'euros de crédits supplémentaires** selon les modalités suivantes : 9,6 millions en provenance de la réserve gouvernementale ; 8,4 millions transférés ; 12 millions ouverts dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2006.

En outre, le ministre a souligné que le premier ministre avait aussi décidé d'aligner le rythme de progression des crédits du logement social outre-mer sur celui fixé pour la métropole par le plan de cohésion sociale et la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, ce qui se traduirait par une **augmentation de 20 % des crédits du logement social**

**outre-mer pour les trois prochaines années représentant ainsi 120 millions d'euros supplémentaires dont 60 millions seraient dégagés dès 2007, 30 millions en 2008 et 30 millions en 2009.** Il a précisé que **les crédits prévus pour 2007, d'un montant de 60 millions en autorisations d'engagement et de 13 millions en crédits de paiement, seraient ouverts dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2006 et reportés en 2007,** par dérogation aux règles de report des crédits prévus par la loi organique relative aux lois de finances.

• Les contraintes physiques qui s'exercent sur les différentes collectivités, et en particulier leur éloignement par rapport à la métropole et leur insularité, conduisent à agir de manière spécifique sur **l'aménagement du territoire** et la **continuité territoriale par le biais de deux actions (actions n°s 2 et 3).**

Grâce au financement assuré par le biais du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) ainsi que des contrats de plan et des conventions de développement, **l'effort en matière d'infrastructures et de développement durable sera renforcé, avec une progression de 8 % des crédits de paiement,** pour atteindre 101 millions d'euros.

La situation géographique spécifique des collectivités ultramarines rend également nécessaire l'effort budgétaire en faveur de la continuité territoriale. Le principe de continuité territoriale implique une action de l'Etat en trois volets : l'octroi d'une dotation de continuité territoriale, le financement d'un « passeport-mobilité » ainsi qu'une aide au financement des dessertes antérieures.

Sur ce point, votre commission se félicite d'une **augmentation de 2,78 % des crédits de paiement qui permettra d'améliorer le financement du passeport-mobilité,** qui dans ses deux volets « étudiant » et « formation », a profité à environ 35.000 bénéficiaires.

**La question de l'élargissement du champ d'application du passeport-mobilité tant aux liaisons entre les collectivités ultramarines et leur environnement régional immédiat qu'aux liaisons internes aux collectivités doit cependant être posée.**

Au cours de son audition par votre commission, interrogé notamment par notre collègue Jean-Paul Virapoullé, le ministre de l'outre-mer a reconnu qu'une réflexion sur la modification des dispositifs devrait être envisagée pour permettre la mobilité des jeunes ultramarins dans leur environnement régional, soulignant qu'il fallait néanmoins tenir compte des contraintes imposées en la matière par l'Union européenne. Il a également relevé les difficultés de desserte intérieure que connaissent tant la Guyane que la Polynésie française.

S'agissant de la **dotation de continuité territoriale,** qui a atteint 52 millions d'euros en 2006, le projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, adopté par le Sénat, a prévu une

extension du dispositif en **offrant aux collectivités ultramarines la possibilité de contribuer financièrement au passage aérien de personnes ne résidant pas outre-mer, en cas d'événement grave survenant à un membre de leur famille résidant lui-même outre-mer.** Mais la question doit aussi être posée de savoir s'il ne conviendrait pas d'ouvrir ce financement au-delà de cette situation particulière, afin de permettre plus généralement le retour des ultramarins installés en métropole.

Le projet de loi adopté par le Sénat prévoit également **d'ouvrir à un département d'outre-mer la possibilité de demander à bénéficier de cette dotation**, dans l'hypothèse où une région d'outre-mer n'aurait pas déterminé les conditions de sa contribution financière à l'aide au passage aérien entre la métropole et cette collectivité.

- Avec 89,43 millions d'euros tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement, l'*action n° 4* « sanitaire et sociale » est stable.

Bénéficiant d'un financement de 3 millions d'euros l'*action n° 5*, permettra de financer une politique de rayonnement culturel et d'assurer des actions en faveur de la jeunesse et du sport.

**L'ensemble du programme devrait, en outre, bénéficier d'une dépense fiscale évaluée à 2,1 milliards d'euros.**

*c) Un renforcement des crédits du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer »*

Pour la première fois, **la part des crédits de la mission consacrée à ce programme dépasse celle consacrée au programme « conditions de vie outre-mer », puisqu'il en représente désormais 21,03 %. En valeur absolue, la progression des crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale en 2006 est forte, avec une hausse de 14,14 %.** Ces crédits atteignent ainsi **412,43 millions d'euros**, hors fonds de concours évalués à 643.250 euros.

- Au sein du programme, **cette hausse profite tout particulièrement à l'action n° 1, relative aux collectivités territoriales. Totalisant 75,3 % des crédits du programme, cette action connaît une augmentation de 16,83 % et atteint 313,28 millions d'euros.** Elle traduit l'effort de l'Etat en faveur du développement des collectivités territoriales d'outre-mer.

Cette somme est destinée, en premier lieu, à alimenter les dotations des collectivités territoriales pour compléter les dotations de droit commun afin de compenser leurs handicaps spécifiques<sup>1</sup> ou à se substituer à ces dotations en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises. Depuis 2006, cette action permet le financement de la dotation globale de développement économique de la Polynésie française, jusqu'alors supporté par le budget des charges communes.

---

<sup>1</sup> Telles que les dotations de rattrapage et de premier équipement à Mayotte ou la dotation de premier numérotage des communes des départements d'outre-mer.

Elle permet également de contribuer à l'effort de péréquation des dotations de l'Etat au profit des collectivités ultramarines, ces crédits représentant 10 % du total des dotations versées par l'Etat aux collectivités.

Votre commission s'était interrogée, lors de l'examen du budget pour 2006, sur la pertinence du seul **indicateur de performance**, retenu dans le cadre de cette action, **relatif au délai de notification aux collectivités territoriales du montant des dotations prévues au titre de l'année**. De façon prévisionnelle, ce délai de notification avait été fixé à 40 jours. Toutefois, en réalité, le ministère estime que, pour l'année 2006, ce délai sera vraisemblablement de 130 jours. Ce décalage s'expliquerait par des retards pris dans les délégations de crédit en « mode LOLF » et des délais de notification globalement sous-évalués pour certaines collectivités. En conséquence, pour 2007, la prévision s'établit à 100 jours. Votre commission estime que ce mauvais « calibrage » **ne fait que mettre davantage en exergue le manque de pertinence de cet indicateur**.

• Les montants octroyés à l'action relative à la **coopération régionale** (*action n° 2*) connaissent une **régression de près de 5 %, pour se stabiliser à 3 millions d'euros**. La baisse atteint 15,2 % en ce qui concerne les autorisations d'engagement, désormais au même niveau que les crédits de paiement. Ces montants sont essentiellement affectés au **financement des fonds de coopération régionale** des quatre départements d'outre-mer et de Mayotte (FCR).

Votre commission souligne à nouveau que **l'effort fourni est notoirement insuffisant pour assurer une politique d'accompagnement et de soutien réel d'actions de coopération régionale initiées par les acteurs publics ou privés, non seulement pour le développement économique et social de l'outre-mer français mais également comme moyen, en développant les investissements dans les pays limitrophes, de prévenir l'afflux massif de populations qu'il connaît actuellement**. Une politique de coopération tendant au développement des services publics des Etats voisins des collectivités d'outre-mer qui sont les premiers pourvoyeurs d'immigrés clandestins dans ces territoires ultramarins est en effet essentielle, comme l'a récemment souligné la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine<sup>1</sup>.

**Votre commission s'inquiète donc de voir chuter les dotations prévues, même si l'action des FCR n'est évidemment pas le seul moyen d'assurer des actions de coopération avec les Etats ou collectivités étrangers. Dans ces conditions, elle vous propose, par un amendement à l'état B de l'article 34 du présent projet de loi, d'abonder cette action budgétaire d'un million d'euros supplémentaires, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, par emploi des crédits de même montant**

---

<sup>1</sup> « *L'immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse juste, ferme et humaine* », rapport n° 300 (2005-2006) de M. François-Noël Buffet au nom de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine présidée par M. Georges Othily.

**supprimés au sein de l'action « Culture, jeunesse et sports » du programme « Conditions de vie outre-mer ».**

• *L'action n° 3 « soutien et état-major »*, qui concentre **24 % des crédits** du programme avec 96 millions d'euros, connaît une **augmentation de 6,8 %** par rapport à l'exercice précédent.

Ces sommes permettent de financer tant les services de l'administration déconcentrée que de l'administration centrale, étant entendu que les crédits de rémunération et de fonctionnement des préfectures des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon ne sont désormais plus supportés par la mission « outre-mer ». Il s'agit en particulier d'assurer la **fonction juridique du ministère de l'outre-mer** en matière d'adaptation du droit aux particularités propres des territoires ultramarins, le ministre de l'outre-mer ayant d'ailleurs annoncé la création, dans son ministère, d'une direction juridique autonome.

Le seul indicateur retenu pour déterminer la performance de cette fonction consiste, comme l'année passée, dans le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais fixés par la loi ou par le Secrétariat général du Gouvernement. On peut apprécier que, contrairement à l'année précédente, une date de réalisation ait été fixée pour la « cible » de 100 % bien qu'elle ne s'impose qu'en 2008...

## ***B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES***

### **1. Un effort budgétaire toujours considérable**

*a) Un effort budgétaire de 12,4 milliards d'euros en faveur de l'ensemble des collectivités ultramarines*

Le maintien d'une mission « outre-mer » strictement ministérielle conduit à constater, à l'instar de l'exercice antérieur, que les **crédits budgétaires de cette mission ne représentent que 15,81 % des crédits prévus par le présent projet de loi au profit des collectivités territoriales situées outre-mer**. Elle ne rend donc compte que très partiellement de l'effort réel des finances publiques en faveur de l'ensemble des collectivités ultramarines dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Cette situation, qui ne paraît pas pleinement conforme à l'esprit de la LOLF, a d'ailleurs été critiquée par la Cour des comptes dans son rapport public 2006. **Il semblerait donc préférable soit de rapatrier au sein de l'actuelle mission l'ensemble des crédits concourant à l'action de l'Etat outre-mer, soit, à défaut, de créer une mission interministérielle.**

Interrogé par votre rapporteur pour avis sur une évolution de la maquette budgétaire, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a déclaré devant votre commission qu'un audit de modernisation avait été lancé afin de

déterminer les modalités permettant à l'ensemble de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de l'outre-mer d'être mieux mis en valeur.

**En réalité, l'effort des finances publiques de l'Etat au profit de l'ensemble de l'outre-mer devrait atteindre, toutes missions confondues, 12,41 milliards d'euros en crédits de paiement. Il convient d'y ajouter 2,5 milliards d'euros de dépenses fiscales spécifiques à l'outre-mer.**

Jusqu'à la loi de finances rectificative pour 2005, les « jaunes » budgétaires relatifs aux départements et régions d'outre-mer ainsi qu'aux autres collectivités d'outre-mer, établis en application de l'article 85 de la loi de finances pour 1969, permettaient, par leur approche transversale des missions dont certains crédits sont employés au profit des collectivités ultramarines, de donner une idée juste et globale de l'effort consenti par les finances de l'Etat pour l'outre-mer.

Cette loi a cependant supprimé ces documents budgétaires pour lui substituer un seul document, le « document de politique transversale outre-mer ». Or, si ce document met opportunément en valeur les axes de l'action de l'Etat, il ne retrace qu'une partie limitée de sa contribution budgétaire, ce qui apparaît particulièrement regrettable.

**Aussi convient-il que ce nouveau document ait, dès la prochaine loi de finances, un caractère exhaustif.** Votre commission vous soumet donc un **amendement** portant article additionnel après l'article 50 bis du présent projet de loi tendant à ce **que le « document de politique transversale outre-mer » présente les mêmes informations que celles figurant jusqu'alors dans les « jaunes ».**

*b) La question récurrente de la légitimité des bonifications des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer*

**Avec 1,54 milliard d'euros pour 2007, les crédits de paiement de la mission « pensions » destinés aux collectivités ultramarines représentent 12,41 % de l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur de l'outre-mer.** Est notamment financée sur cette somme **l'indemnité temporaire de retraite (ITR)** versée aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ayant leur résidence à La Réunion, à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française et bénéficiant à ce titre d'une majoration de leur pension de 35 % à 75 % selon la collectivité concernée.

**En 2005, 32.172 indemnités temporaires de retraite ont été versées, pour un montant total de 249,44 millions d'euros.** Or, **depuis 1989, le nombre d'ITR a été multiplié par 3,3,** cet accroissement étant particulièrement perceptible à La Réunion et dans les collectivités du Pacifique. Depuis plusieurs années, un nombre grandissant de personnes s'émeut de cette situation, considérant que les taux de majoration sont, dans certaines collectivités, disproportionnés et que le système actuel encourage les fraudes.

Or, **un audit de modernisation a été récemment conduit** par une mission conjointe de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général des armées dont les **conclusions sont sévères**. Rendu public en novembre 2006, le rapport de cette mission constate notamment :

- que les conditions de droit ou de fait qui prévalaient lors de l'intervention du décret de 1952 instituant cette indemnité temporaire ne sont plus réunies « *si bien que l'existence de l'ITR n'est plus justifiée* » ;

- que les justifications d'ordre économique ne sont pas probantes, tant en ce qui concerne l'effet de cette indemnité sur le PIB des collectivités qu'au regard des écarts de prix avec la métropole ;

- que le régime actuel peut entraîner des abus, sinon des fraudes quant à la condition minimale de séjour ;

- que ce régime engendre « *des situations inévitables* ».

**Il recommande ainsi l'extinction de l'ITR, en préconisant l'arrêt de l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif et la résorption du « stock » dans le cadre d'un régime transitoire pouvant prendre la forme d'une unification des taux actuellement pratiqués.**

A la lumière de cette étude -**mais sans pour autant préconiser la suppression du principe d'une adaptation du taux des pensions-**, votre commission souhaite une **remise à plat du système**. **Il convient en effet d'en supprimer les éléments inacceptables, générateurs d'effets d'aubaine, pour retrouver les fondements de ce régime spécifique visant à corriger, dans un souci d'équité, les écarts effectifs avec la métropole.**

**Interrogé par votre rapporteur pour avis sur une réforme à court terme des conditions d'octroi de l'ITR afin d'adapter son montant au coût réel de la vie en outre-mer et à limiter son bénéfice aux seuls fonctionnaires ayant servi outre-mer ou pour l'outre-mer, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a estimé devant votre commission qu'un tel complément avait sa raison d'être compte tenu des conditions particulières de vie outre-mer, le coût de certains produits courants pouvant y être parfois dix fois plus élevé qu'en métropole. Il a néanmoins reconnu la nécessité de parvenir à un dispositif pertinent et efficace, un tel résultat ne pouvant intervenir qu'en vertu d'une méthode et d'un calendrier qui associeraient l'ensemble des parties concernées.**

## **2. Deux axes d'action prioritaires : le développement de l'économie et de l'emploi ainsi que le renforcement de la sécurité des citoyens**

Bien que fortement incomplet, le document de politique transversale « outre-mer » présente néanmoins l'avantage de mettre en exergue les **deux**

**axes d'action prioritaires de l'Etat en faveur de l'outre-mer français, auxquelles concourent 17 programmes budgétaires.**

*a) Le développement de l'économie et de l'emploi*

Compte tenu de la situation difficile de l'emploi outre-mer, la **coordination des politiques de l'emploi outre-mer** constitue le premier axe d'action.

Ces politiques se caractérisent par deux types d'actions. La première s'applique aux entreprises et passe par la **création d'activités et d'emplois nouveaux par le biais notamment d'exonérations de cotisations sociales et d'avances remboursables**. Ces mesures, distinctes de celles appliquées en métropole, sont essentiellement de nature sectorielle.

Le second type d'action concerne directement la population active, avec le souci de développer la formation en alternance et d'améliorer la qualité des plans sociaux dans les filières de production traditionnelles des collectivités ultramarines qui font l'objet d'importantes mesures de restructuration, notamment dans le domaine agricole. A cet effet, le Gouvernement déploie des **interventions directes pour l'accompagnement de la population en recherche d'emploi**, avec des dispositifs d'insertion spécifiques.

Un **effort particulier est consacré cette année au développement de l'agriculture et de la pêche outre-mer**, qui constituent les premières activités économiques de plusieurs collectivités.

*b) Le renforcement de la sécurité des citoyens*

Le second axe d'action prioritaire vise à renforcer la sécurité des citoyens outre-mer. Les spécificités de l'immigration clandestine à Mayotte, en Guyane ou en Guadeloupe, de même que les risques naturels et sanitaires outre-mer appellent en effet une réponse différenciée de l'Etat par rapport à la métropole.

**Le souci de réduire la délinquance globale ainsi que le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine se traduit par un dynamisme particulier des services de l'Etat.**

Pour mesurer l'intensité et la qualité de l'action des services de l'Etat en cette matière, le « document de politique transversale outre-mer » comporte des **objectifs et des indicateurs pertinents**, permettant d'appréhender le niveau de la délinquance globale ou de voie publique, la présence sur le terrain des forces de l'ordre ainsi que les efforts de lutte contre l'immigration irrégulière.

L'examen des taux de réalisation pour 2005, constatés par les indicateurs, en liaison avec les prévisions retenues pour l'année 2006, font apparaître la volonté de l'Etat, grâce à un renforcement des moyens mis pour la protection de nos concitoyens d'outre-mer depuis plusieurs années,

d'aboutir à une baisse effective et durable des faits délictueux de toute nature. Ainsi peut-on saluer l'objectif de voir baisser sensiblement, en zone gendarmerie, le nombre de crimes et de délits constatés (-3,4 %), tout comme en ce qui concerne la délinquance de voie publique en zone police (-4 %), ainsi que d'accroître le taux d'élucidation des crimes et délits en zone police, qui passerait de 42,88 % à 44 %.

En revanche, **votre commission regrette qu'aucun des indicateurs retenus ne comporte de prévision chiffrée pour 2007 ou de « cible » pour 2008, ce qui met la représentation nationale dans l'impossibilité d'appréhender les points sur lesquels s'exercera prioritairement l'action du Gouvernement dans le cadre du prochain exercice budgétaire.**

**Les données apparaissent encore plus lacunaires concernant les objectifs et les moyens relatifs aux politiques publiques de veille et de sécurité sanitaires** outre-mer, certains indicateurs ne faisant l'objet d'aucune réalisation ni prévision. L'action de l'Etat est pourtant essentielle en ce domaine et doit faire l'objet d'une évaluation réelle afin de mieux lutter contre les événements sanitaires propres aux collectivités ultramarines, comme l'illustre l'épidémie de chikungunya qui a durement touché Mayotte et La Réunion.

**En comparaison, les indicateurs permettant de mettre en relief l'action de l'Etat en matière de sécurité civile**, particulièrement nécessaire dans des collectivités soumises à de possibles catastrophes naturelles telles que des cyclones, des séismes ou des éruptions volcaniques, **sont bien renseignés.**

**Votre commission ne peut que souhaiter que le défaut d'information constaté dans le document de politique transversale soit résorbé à l'avenir.**

### **3. Une légère progression des crédits consacrés aux départements et régions d'outre mer**

Selon le « document de politique transversale outre-mer », **les crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer** dans le projet de loi de finances pour 2007 **s'élèvent à 9,28 milliards d'euros** en crédits de paiement, **soit 74,81 % des crédits affectés à l'ensemble de l'outre-mer.** La progression par rapport aux dotations de 2006 atteint ainsi 1,29 %.

Dans le cadre du présent projet de loi, les crédits de paiement affectés aux départements et régions d'outre-mer **connaissent une légère progression** par rapport aux dotations de 2006, avec une **augmentation de 1,29 %.** Toutefois, cette progression ne concerne qu'une seule des missions relevant du champ de compétence traditionnel de votre commission, à savoir la mission « relations avec les collectivités territoriales ». Celle-ci traduit l'effort de l'Etat pour le soutien financier des collectivités : selon le ministère de

l'outre-mer, les dotations sous enveloppe progresseront de 2,22 % et la dotation globale de fonctionnement de 2,5 %. Les dotations indexées sur l'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (DGE, DDEC et DRES) évoluent de + 2,9 %.

**Évolution des crédits des départements et régions d'outre-mer dans les mission relevant de la compétence de la commission des lois (dotations 2006 et prévisions 2007)**

*(en milliers d'euros)*

	<b>Dotations 2006</b>	<b>Prévisions 2007</b>	<b>Variation (en %)</b>
<b>Crédits de paiement</b>	<b>9.167.150</b>	<b>9.285.589</b>	<b>+ 1,29</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.432.621	1.328.916	-7,23
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.372.452	1.407.435	+2,54
- mission « sécurité »	421.595	417.618	-0,94
- mission « justice »	205.535	196.728	-4,28
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	5.811	6.189	-6,50
<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>9.475.809</b>	<b>9.153.802</b>	<b>-3,40</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.726.930	1.390.778	-19,46
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.379.619	1.414.812	+2,55
- mission « sécurité »	420.989	429.950	+2,12
- mission « justice »	202.646	200.971	-0,82
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	5.811	7.189	+23,71

*Source : Document de politique transversale « outre-mer »*

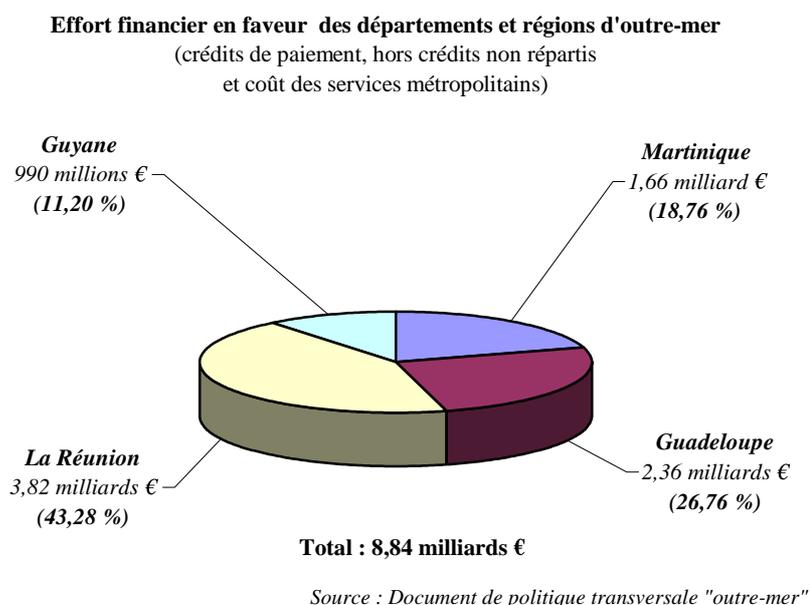
En revanche, les crédits prévus dans le cadre des missions « justice » et « conseil et contrôle de l'Etat » connaissent respectivement une baisse de 4,2 % et 6,5 %.

Les autorisations d'engagement, élevées par rapport aux crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2006, sont en baisse de 3,40 %, pour s'établir à un niveau voisin de celui des crédits de paiement.

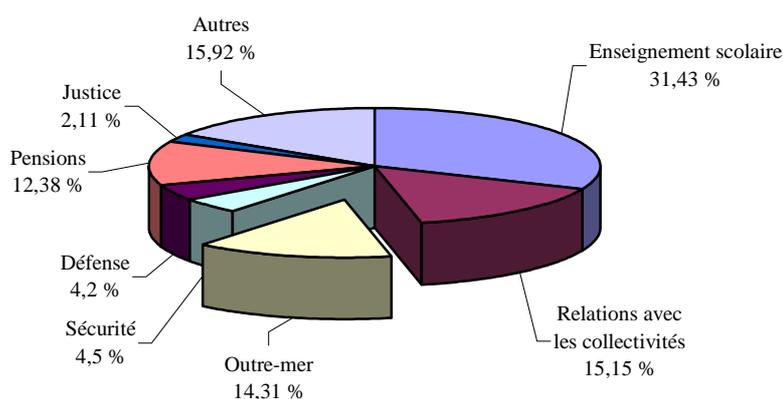
**La Réunion reste le premier bénéficiaire des crédits en faveur des départements et régions d'outre-mer.** Elle concentre à elle seule 43,28 % des crédits de paiement, hors crédits non répartis et frais de gestion métropolitains.

Les sommes prévues pour la Guyane permettront de compléter, en particulier, le financement du **plan Guyane**, d'un montant total de 152 millions d'euros, 123,5 millions d'euros ayant déjà été rendus disponibles sur les dotations 2006. Ce plan, indispensable pour assurer les besoins

grandissants de ce département en matière d'éducation, de logement, de santé et d'équipements collectifs en partie liés à son fort essor démographique ; il prévoit d'affecter notamment 52 millions d'euros pour développer les infrastructures de transport<sup>1</sup>, 18 millions d'euros pour le logement, notamment pour la construction de logements sociaux neufs, et 17 millions pour la construction d'équipement scolaires ou universitaires.



**Effort au profit des départements et régions d'outre-mer par missions budgétaires**



Source : ministère de l'outre-mer

<sup>1</sup> Dont le pont sur l'Oyapock, prévu par la convention franco-brésilienne du 15 juillet 2005, dont le projet de loi de ratification a été adopté par l'Assemblée nationale le 9 novembre 2006.

**La répartition des crédits entre les différentes missions apparaît relativement stable** par rapport aux dotations adoptées en loi de finances pour 2006.

Elle fait apparaître à nouveau la prépondérance de la mission « enseignement scolaire » avec 31,43 % des crédits. S'agissant des missions relevant plus spécifiquement de la compétence de votre commission des Lois, **l'essentiel des crédits affectés aux départements et régions d'outre-mer provient de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et de la mission « outre-mer » qui représentent respectivement 15,15 % et 14,31 % des crédits.**

#### **4. Les crédits consacrés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques et françaises**

*a) Le maintien de l'effort budgétaire de l'Etat envers les COM, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF*

**Les crédits consacrés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises** dans le projet de loi de finances pour 2007 **s'élèvent à 3,12 milliards d'euros** en crédits de paiement, **soit 26,19 % des crédits affectés à l'ensemble de l'outre-mer**. Ce montant marque ainsi une progression indicative de 16,05 % par rapport aux dotations de 2006<sup>1</sup>.

Les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF au sein du projet de loi de finances pour 2007 s'élèvent, selon les annexes au document de politique transversale relatif à l'outre-mer, à 3,09 milliards d'euros au titre des crédits de paiement (y compris les crédits non répartis), contre 2,66 milliards d'euros pour 2006, soit une progression indicative de 16,1 %<sup>2</sup>.

Les crédits de paiement demandés au sein du projet de loi de finances pour 2007 pour les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF au titre de la mission « Outre-mer » s'élèvent à 634 millions d'euros, dont 54,8 millions d'euros pour le programme « Emploi outre-mer », 170,4 millions d'euros pour le programme « Conditions de vie outre-mer » et

---

<sup>1</sup> La comparaison des crédits entre les années 2006 et 2007, ainsi que les comparaisons entre les collectivités, doivent être considérées avec précaution et à titre seulement indicatif, puisque l'exécution du budget 2005 se poursuit et parce que la répartition des crédits pour l'année 2007 est encore à l'état de prévision.

<sup>2</sup> La comparaison des crédits entre les années 2006 et 2007, ainsi que les comparaisons entre les collectivités, doivent être considérées avec précaution et à titre seulement indicatif, puisque l'exécution du budget 2005 se poursuit et parce que la répartition des crédits pour l'année 2007 est encore à l'état de prévision.

408,7 millions d'euros pour le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer ».

**L'affectation des crédits de la mission « Outre-mer » consacrés  
aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF**  
(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)

(en milliers d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2006		Projet de loi de finances pour 2007	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Mayotte	116.314	87.104	103.851	83.763
Saint-Pierre-et-Miquelon	8.403	9.820	6.084	7.299
Wallis et Futuna	37.483	36.269	39.407	35.998
Polynésie française	253.842	225.794	258.484	270.045
Nouvelle Calédonie	178.729	183.549	170.446	179.490
TAAF	7.438	7.438	7.580	7.692

Source : Annexe au document de politique transversale relatif à l'outre-mer

*b) Un soutien financier accentué aux collectivités territoriales*

L'article 47 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoit que les dotations de l'Etat aux collectivités d'outre-mer font l'objet de dispositions particulières tenant compte de leurs caractères spécifiques.

Aussi le projet de loi de finances pour 2007 vise-t-il à augmenter de 2,5 % trois dotations indexées sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement :

- **la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie**, définie par l'article 180 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, qui s'élèvera à 78,59 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement ;

- la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des **services et établissements publics transférés** (article 55 de la loi organique du 19 mars 1999), qui s'élèvera à 3,51 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement ;

- la participation de l'Etat au **fonds intercommunal de péréquation de Polynésie française**, dont le principe, établi par la loi n° 94-99 du 5 janvier 1994, a été confirmé par la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Le montant de cette participation sera de 8,62 millions d'euros en 2007.

Par ailleurs, la quasi-totalité des sommes dues par l'Etat au fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française au titre des années 2001, 2002 et 2003 a été réglée, conformément à l'engagement du Gouvernement, par un versement exceptionnel de 20 millions d'euros au cours de l'exercice 2006.

En outre, les dotations indexées sur l'augmentation de la population scolarisée connaîtront une progression sensible à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, la dotation spéciale de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte augmentera de 5 % (4,25 millions d'euros de crédits de paiement) et la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie bénéficiera d'une hausse de 3,37 %.

Enfin, l'article 50 du projet de loi de finances pour 2007 reconduit le versement de la **dotations de rattrapage et de premier équipement ainsi que la perception de centimes additionnels à l'impôt** sur le revenu des personnes physiques (5 % de l'impôt sur le revenu) **au bénéfice des communes de Mayotte**. Le maintien de cette dotation, correspondant à 9,8 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement, vise à compenser l'absence de recettes de fiscalité directe locale pour les communes mahoraises, qui connaissent en conséquence des difficultés financières.

Le versement de la dotation de rattrapage et des centimes additionnels n'était prévu, par les articles 38 et 40 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, que jusqu'en 2006, le code général des impôts devant être étendu à la collectivité en 2007. L'application du code général des impôts à Mayotte étant repoussée par le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, la prorogation de ces ressources apparaît indispensable au fonctionnement des communes de l'archipel.

A cet égard, le Sénat a adopté, sur l'initiative de votre commission, un amendement prévoyant, au sein du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, la prorogation de la dotation de rattrapage et de premier équipement ainsi que des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu, jusqu'à l'accession de Mayotte au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution<sup>1</sup>.

Toutefois, ce projet de loi ne devrait être adopté définitivement qu'au début de l'année 2007. Il convient par conséquent de prévoir, au sein du projet de loi de finances, la reconduction des recettes des communes mahoraises en 2007.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Christian Cointat sur les projets de loi organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, n° 25 (2006-2007) et le Journal officiel, débats Sénat, séance du 31 octobre 2006.

**Répartition de l'effort budgétaire consacré par l'Etat  
aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF en 2007**  
(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)

*(en milliers d'euros)*

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Mayotte	415.076	383.645
Saint-Pierre-et-Miquelon	51.057	51.670
Wallis et Futuna	98.027	93.694
Polynésie française	1.292.361	1.302.111
Nouvelle Calédonie	1.062.850	1.065.567
TAAF	37.814	37.926

*Source : Document de politique transversale relatif à l'outre-mer*

*c) Le succès de la politique de continuité territoriale*

L'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer dispose que l'Etat verse aux collectivités d'outre-mer une dotation « *destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain. Elle contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité* ».

L'Etat verse à chaque collectivité d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie une dotation annuelle de continuité territoriale<sup>1</sup>, répartie dans les conditions définies par le décret n° 2004-100 du 30 janvier 2004. L'article 1<sup>er</sup> du décret prévoit que la moitié de la dotation est attribuée proportionnellement au produit de la distance par la population, l'autre moitié étant attribuée proportionnellement au produit de la distance par le trafic, ce produit pouvant être affecté d'un coefficient directeur.

Le montant global de la dotation suit l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des communes.

Il s'est élevé à 30 millions d'euros en 2004, à 30,986 millions d'euros en 2005 et à 31,832 millions d'euros en 2006.

---

<sup>1</sup> *Les Terres australes et antarctiques, non desservies de façon régulière par voie aérienne et n'accueillant pas de résidents permanents, ne bénéficient pas de cette dotation.*

Les montants attribués aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie au titre de la continuité territoriale depuis 2004 sont les suivants :

*(en euros)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Mayotte	1.535.084	1.618.837	1.664.915
Saint-Pierre-et-Miquelon	111.397	123.662	122.115
Nouvelle-Calédonie	3.607.370	3.494.039	3.952.445
Polynésie française	3.427.123	4.203.690	4.147.295
Iles Wallis et Futuna	273.348	291.134	280.240

*Source : ministère de l'outre-mer*

Il revient ensuite aux autorités locales de définir et gérer leur dispositif d'abaissement du coût du billet d'avion pour leurs résidents. Le dispositif de continuité territoriale est entré en vigueur le 16 juillet 2004 à Mayotte, le 1<sup>er</sup> décembre 2004 à Saint-Pierre-et-Miquelon, le 1<sup>er</sup> octobre 2004 en Nouvelle-Calédonie, le 1<sup>er</sup> mai 2004 en Polynésie française et le 1<sup>er</sup> juin 2004 à Wallis et Futuna.

Le tableau suivant dresse le bilan du nombre de passagers aidés en 2004 et 2005 et indique le montant moyen de l'aide accordée par passager à la fin de l'année 2005 :

	<b>Nombre de passagers aidés en 2004 et 2005</b>	<b>Montant moyen aide/passager en 2005 (en euros)</b>
Mayotte	4.870	802
Saint-Pierre-et-Miquelon	773	254
Nouvelle-Calédonie	9.695	496
Polynésie française	5.643	913
Iles Wallis et Futuna	684	594

*Source : ministère de l'outre-mer*

Après quelques mois d'expérimentation, les collectivités ont modifié leurs dispositifs afin de les mettre en adéquation avec les montants qui leur sont alloués. Il en résulte une progression constante du taux de consommation de la dotation, qui atteint, pour les années 2004-2005 :

- 93,3 % à Mayotte ;
- 84 % à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- 73 % en Nouvelle-Calédonie ;
- 61 % en Polynésie française ;
- 74% à Wallis et Futuna.

## II. LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

### A. VERS LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DU TITRE XII DE LA CONSTITUTION

Adoptés en première lecture par le Sénat le 31 octobre 2006, **le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer** apportent des novations juridiques affectant directement les départements et régions d'outre-mer. Ces textes, pour lesquels l'urgence a été déclarée et qui sont désormais en instance devant l'Assemblée nationale, devraient, selon les engagements du Gouvernement, être définitivement adoptés avant la fin de la présente législature.

#### 1. Vers une mise en œuvre des dispositions de l'article 73 de la Constitution relatives à l'adaptation des lois et règlements par les départements et les régions d'outre-mer

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a donné aux départements et régions d'outre-mer la possibilité d'adapter localement les lois et règlements sur leurs territoires et d'y fixer des règles pouvant relever du domaine de la loi<sup>1</sup>. La mise en œuvre de ces pouvoirs normatifs nouveaux nécessite néanmoins l'adoption par le Parlement d'une loi organique déterminant la procédure à suivre.

Sur ce point, le projet de loi organique adopté par le Sénat a prévu une procédure en trois temps :

- une **demande d'habilitation** formulée par l'assemblée locale concernée<sup>2</sup> ;

- le vote d'une **habilitation législative autorisant à adapter localement, dans des matières déterminées, les lois ou règlements ou à fixer les règles localement dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi**. Cette habilitation pourrait résulter d'une loi spécifique ou d'une disposition particulière d'une loi n'ayant pas cet unique objet insérée à l'initiative du Gouvernement ou d'un parlementaire, mais non d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Elle ne serait valable que pour une durée maximale de deux ans à compter de la promulgation de la loi qui la comporte ;

---

<sup>1</sup> La Réunion ayant cependant été exclue, à la demande de ses élus, de cette dernière possibilité.

<sup>2</sup> A la majorité des présents pour les demandes d'habilitation à adapter localement les lois et règlements ; à la majorité des membres de l'assemblée intéressée pour les demandes d'habilitation à fixer les règles.

- l'adoption par l'assemblée locale concernée, à la majorité absolue de ses membres, d'une délibération mettant en œuvre l'habilitation obtenue. Cette délibération serait soumise au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, le préfet bénéficiant d'un déferé à caractère suspensif.

## **2. Vers la transformation des communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités d'outre-mer**

Conformément à l'engagement qu'il avait pris après les résultats positifs des consultations des populations locales le 7 décembre 2003, le Gouvernement a présenté, dans le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, des dispositions tendant à **ériger les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, qui forment actuellement des communes de la Guadeloupe, en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution**. Chacune des deux îles serait ainsi dotée d'une collectivité unique se substituant, sur son territoire, à la commune, au département et à la région de la Guadeloupe.

Ces deux collectivités seraient dotées pour chacune d'elles d'organes propres : un conseil territorial, un président du conseil territorial, un conseil exécutif et un conseil économique, social et culturel.

A la suite des travaux du Sénat et à l'initiative de votre commission, ces collectivités seraient toutes deux dotées de l'autonomie, alors que le projet de loi initial prévoyait que Saint-Martin, compte tenu de ses difficultés particulières, n'accéderait à l'autonomie qu'au terme d'une période « probatoire ». Les compétences normatives de la collectivité de Saint-Martin seront étendues progressivement, afin de lui laisser le temps de développer les ressources techniques nécessaires à leur exercice<sup>1</sup>.

Dans ces deux collectivités, le régime d'application des lois et règlements serait fondé sur le principe de l'identité législative, assorti d'exceptions, ce qui devrait garantir à la fois la sécurité juridique et le respect des spécificités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Toutefois, ne relèveraient pas de l'application du principe d'identité législative les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile : les textes portant sur ces matières ne seraient applicables à Saint-Martin que sur mention expresse. Ces dispositions devraient permettre à Saint-Martin notamment de bénéficier d'un droit adapté à sa situation particulière, liée à l'exercice d'une double souveraineté française et néerlandaise sur l'île et au contexte de la zone Caraïbe.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 25 (2006-2007) de M. Christian Cointat au nom de la commission des lois, p. 220 et suivantes.

Les deux nouvelles collectivités seraient représentées au Parlement, la création de deux sièges de sénateurs ayant été votée par le Sénat. La question de la représentation à l'Assemblée nationale devrait être tranchée au cours de la navette, à l'initiative des députés.

Sous réserve de l'adoption de ce texte par le Parlement, ces deux communes devraient donc, en 2007, rejoindre la catégorie des collectivités d'outre-mer.

**Votre commission estime que la viabilité financière de la collectivité de Saint-Martin ne pourra être réellement assurée que si un effort financier spécifique est entrepris prochainement.** Dans le projet de loi organique, le Sénat a d'ailleurs prévu que la commission paritaire de concertation chargée d'examiner toute question dont le règlement requiert une coordination des actions et des décisions de l'État et de la collectivité de Saint-Martin aurait pour mission d'élaborer un **plan de rattrapage** sur la rénovation et la construction d'équipements structurants visant à permettre le développement économique et touristique et évaluant les engagements financiers respectifs de l'État et de la collectivité de Saint-Martin.

## ***B. UNE FORTE MOBILISATION CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE***

### **1. Une délinquance qui marque le pas**

L'année 2005 s'est caractérisée par une **stabilisation globale de la délinquance dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, celle-ci augmentant de 0,78 % par rapport à 2004**, à comparer avec l'augmentation de 2,80 % constatée entre 2003 et 2004. Ce résultat doit néanmoins être relativisé compte tenu des bons résultats constatés en métropole, où l'évolution de la criminalité se caractérise par une baisse de 1,30 %.

Si l'on prend les chiffres par département, on constate dans trois d'entre eux -**Guadeloupe, Martinique et La Réunion**- **une tendance forte à la baisse**, celle-ci étant particulièrement marquée en **Martinique (- 5,70 % entre 2004 et 2005) qui, entre 2001 et 2005, aura vu le nombre d'infractions constatées chuter de 10,10 %**, ce qui doit être salué.

En revanche, l'année 2005 a été marquée par une **explosion des faits de délinquance en Guyane, avec une augmentation de 14,14 % des faits constatés par rapport à 2004**, ce qui porte l'évolution de la criminalité dans ce département à **+ 54,80 % entre 2001 et 2005**. Sans doute ces chiffres incluent-ils l'ensemble des infractions à la législation sur les étrangers qui, en Guyane, représentent 39 % du nombre total d'infractions constatées ; la situation n'en apparaît pas moins préoccupante.

**Évolution de la criminalité de 2001 à 2005**  
(faits de délinquance constatés)

	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005	Rappel évolution 2003/2004
<b>Guadeloupe</b>	27.009	28.763	27.837	28.578	<b>27.882</b>	<b>-2,44 %</b>	+2,66 %
<b>Martinique</b>	24.751	24.584	22.459	23.598	<b>22.252</b>	<b>-5,70 %</b>	+5,07 %
<b>Guyane</b>	15.154	18.055	19.303	20.552	<b>23.458</b>	<b>14,14 %</b>	+6,47 %
<b>La Réunion</b>	33.822	34.980	34.415	34.202	<b>34.177</b>	<b>-0,07 %</b>	+0,62 %
<b>Total DOM</b>	<b>100.736</b>	<b>106.382</b>	<b>104.014</b>	<b>106.930</b>	<b>107.769</b>	<b>+0,78 %</b>	+2,80 %
<i>Total national</i>	<i>4.061.792</i>	<i>4.113.882</i>	<i>3.974.694</i>	<i>3.825.442</i>	<i>3.775.838</i>	<b>-1,30 %</b>	-3,76 %

*Source : ministère de l'outre-mer*

Toutefois, interrogé par votre rapporteur pour avis sur cette évolution, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a indiqué lors de son audition par votre commission que les premiers chiffres disponibles pour l'année 2006 montraient une **inversion de tendance en Guyane, avec, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, une baisse de 14,8 % de la délinquance générale, de 17,7 % de la délinquance de voie publique et de 16,35 % des violences aux personnes**. Votre commission se félicite de ces résultats encourageants et ne peut qu'espérer qu'ils se pérennisent.

L'**indice de criminalité** dans les quatre départements d'outre-mer reste à peu près stable par rapport à l'année précédente. Il demeure toujours **inférieur à ce qu'il est en métropole**, à 59,44 ‰ contre 62,72 ‰ en métropole. Conséquence de la recrudescence de la criminalité en **Guyane**, l'indice de criminalité passe, dans cette collectivité, de 110,75 ‰ à **122,82 ‰, niveau jusqu'ici inégalé**. Abstraction faite des infractions à la législation sur les étrangers, il s'élève à 74,68 ‰.

**Évolution de l'indice de criminalité de 2000 à 2005**  
(pour 1.000 habitants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Guadeloupe</b>	60,6 ‰	63,97 ‰	69,38 ‰	65,89 ‰	64,44 ‰	<b>61,55 ‰</b>
<b>Martinique</b>	58,4 ‰	64,91 ‰	64,45 ‰	58,21 ‰	59,92 ‰	<b>55,82 ‰</b>
<b>Guyane</b>	100,9 ‰	87,81 ‰	111 ‰	115,85 ‰	110,75 ‰	<b>122,82 ‰</b>
<b>La Réunion</b>	40,6 ‰	46,50 ‰	48,25 ‰	45,67 ‰	44,79 ‰	<b>44,10 ‰</b>
<b>Total DOM</b>	<b>63,41 ‰</b>	<b>63,41 ‰</b>	<b>63,41 ‰</b>	<b>59,97 ‰</b>	<b>59,86 ‰</b>	<b>59,44 ‰</b>
<i>Total métropole</i>	<i>64,21 ‰</i>	<i>68,8 ‰</i>	<i>69,3 ‰</i>	<i>66,98 ‰</i>	<i>63,55 ‰</i>	<b>62,72 ‰</b>

*Source : ministère de l'outre-mer*

La tendance à l'amélioration de la situation de la délinquance dans les départements et régions d'outre-mer peut être mise au crédit d'une **forte augmentation des moyens tant matériels qu'humains mis au service de la lutte contre la délinquance**.

Ainsi, on assiste, depuis 1994, à une croissance constante des effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans les quatre départements d'outre-mer, où la gendarmerie exerce ses prérogatives sur 67 % de la population.

**Entre 2005 et 2006, les augmentations des effectifs de la police nationale ont été comparables en valeur à celles constatées entre 2004 et 2005**, à l'exception de la Guyane dont les effectifs restent stables. Toutefois, dans ce département, de nouveaux effectifs viendront très prochainement renforcer les fonctionnaires présents : 26 fonctionnaires seront affectés avant la fin 2006 dans le cadre d'une nouvelle section départementale d'intervention placée auprès du directeur départemental de la sécurité publique ; 24 nouveaux fonctionnaires de la police aux frontières seront affectés au centre de rétention de Cayenne-Rochambeau en 2007-2008 ; 30 policiers supplémentaires seront affectés au commissariat de Saint-Georges de l'Oyapock avant 2008, dans la perspective de la mise en service du pont sur l'Oyapock.

**Évolution des effectifs de police nationale (2004-2006)**  
(au 1<sup>er</sup> janvier 2006)

	2004	2005	2006	Evolution 2005/2006
<b>Guadeloupe</b>	954	<b>967</b>	<b>978</b>	+ 1,13 %
<b>Martinique</b>	773	<b>822</b>	<b>873</b>	+ 6,20 %
<b>Guyane</b>	531	<b>590</b>	<b>588</b>	- 0,33 %
<b>La Réunion</b>	932	<b>991</b>	<b>1.052</b>	+ 6,15 %

*Source : ministère de l'outre-mer*

Sur la période 1994-2006, le renforcement des effectifs de police dans les quatre départements d'outre-mer apparaît considérable.

<b>Évolution des effectifs de police nationale dans les départements d'outre-mer 1994/2006</b>	
<b>Guadeloupe</b>	+ 55,23 %
<b>Martinique</b>	+ 78,16 %
<b>Guyane</b>	+ 96,65 %
<b>La Réunion</b>	+ 62,59 %

*Source : ministère de l'outre-mer*

**L'augmentation des effectifs de la gendarmerie est également sensible**, particulièrement en Guyane et dans la commune de Saint-Martin en Guadeloupe.

En Guyane, les effectifs de la gendarmerie nationale atteignent désormais 451 personnes, auxquelles s'ajoutent les membres des trois escadrons de gendarmerie qui contribuent à la sécurité générale du département et des deux escadrons chargés spécifiquement de la lutte contre

l'orpaillage clandestin. La Guyane dispose donc d'une force totale de 826 gendarmes.

En Guadeloupe, la gendarmerie est présente avec 685 militaires, hors escadrons de gendarmerie mobile. A Saint-Martin, en particulier, 10 militaires supplémentaires ont été affectés au peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie nationale créé en 2002, ce qui porte à 122 gendarmes les effectifs disponibles dans cette commune.

L'amélioration des résultats obtenus provient également de l'utilisation de **méthodes d'action plus efficaces** et qu'il convient de renforcer.

Tel est, en premier lieu, le cas des **opérations « Anaconda » en Guyane.**

Visant à lutter contre les opérations d'orpaillage clandestin, le nombre de ces opérations a connu une nette progression, passant de 73 en 2004 à 107 en 2005. **Au premier semestre 2006, 58 missions** ont été menées.

L'efficacité de ces actions, qui tendent à l'éradication des zones majeures d'orpaillage clandestin grâce à des actions lourdes, au blocus des voies d'approvisionnement, à des postes de contrôle permanents mobiles, ainsi qu'à la saisie et la destruction des matériels utilisés par les orpailleurs (or, mercure, carburant, moteurs, etc.), se traduit par la remise en cause de la rentabilité de ces activités illicites, estimée à environ 20 millions d'euros en 2005. Ainsi, depuis janvier 2006, les matériels détruits ou saisis dans le cadre de ces opérations représentent un montant de plus 8 millions d'euros.

Pour autant, le phénomène est loin d'être éradiqué : plus disséminés et plus petits, les sites illégaux restent présents sur toutes les zones aurifères. En outre, les élus locaux se plaignent des effets « collatéraux » de ces opérations qui pousseraient vers les villes, à commencer par Cayenne et Saint-Laurent du Maroni, les « garimpeiros »<sup>1</sup> qui s'y livreraient à la délinquance pour assurer leur subsistance.

En second lieu, votre commission a toujours considéré que, face à la recrudescence de la délinquance, **les groupements d'intervention régionaux (GIR) sont à même de constituer un dispositif de réponse efficace et adapté.** Elle se félicite de voir que les groupements de la Martinique et de La Réunion ont été réactivés et que le **groupement de la Guyane est désormais doté d'une structure permanente** qui permettra de renforcer l'action combinée des agents de l'Etat (police, gendarmerie, douanes, inspection du travail, fisc) sur le terrain.

---

<sup>1</sup> *Nom communément donné aux personnes -souvent de nationalité brésilienne- travaillant sur les sites d'orpaillage clandestin.*

## **2. Des moyens juridiques et matériels accrus pour lutter contre l'immigration irrégulière en Guadeloupe et en Guyane**

Comme l'a récemment relevé la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, une partie de **l'outre-mer français connaît des entrées irrégulières massives qui emportent des risques aigus de déstabilisation sociale.**

### ***- Une pression migratoire toujours préoccupante***

Si le nombre d'étrangers en situation irrégulière présent dans les différentes collectivités reste difficile à appréhender, compte tenu des difficultés liées à la collecte statistique, les chiffres les plus couramment retenus apparaissent particulièrement alarmants. Il y aurait en effet :

**- en Guyane, environ 30.000 à 35.000 étrangers en situation irrégulière, soit près du quart de la population globale ;**

**- en Guadeloupe, environ 10.000 clandestins ;** la situation étant particulièrement sensible dans l'île de Saint-Martin.

**La Réunion reste étrangère à ce phénomène. La Martinique est également relativement épargnée.** Cependant, à mesure que la lutte contre l'immigration clandestine se fait plus vigoureuse en Guadeloupe, certains acteurs locaux craignent que les flux d'immigration s'orientent désormais vers la Martinique.

La situation préoccupante de l'outre-mer face à une immigration irrégulière massive, qui appelle une réponse accrue et plus adaptée de l'Etat, s'agissant d'une question de nature régaliennne, est pour l'essentiel liée au **différentiel de niveau de vie que connaissent ces deux départements par rapport aux territoires voisins** : Brésil, Surinam et Guyane, en ce qui concerne la Guyane ; Haïti, Saint-Domingue, La Dominique et la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin, en ce qui concerne la Guadeloupe.

Les indicateurs de l'activité de la police aux frontières dans les quatre départements d'outre-mer font apparaître **une forte mobilisation des services de l'Etat en 2005.**

**La Guyane** se caractérise par une baisse du nombre des cas de non-admission, témoignant de la difficulté à arrêter, à la frontière, les étrangers souhaitant entrer irrégulièrement sur le territoire national. Les forces de l'ordre font désormais porter pour l'essentiel leur action sur les éloignements : **au cours des huit premiers mois de 2006, 5.883 éloignements ont ainsi été pratiqués depuis la Guyane, marquant une augmentation de 60 % par rapport à la même période en 2005.**

Les indicateurs de la police aux frontières montrent que La Réunion reste peu touchée par le phénomène de l'immigration clandestine : 80 étrangers en situation irrégulière (principalement Malgaches et Comoriens) ont été interpellés contre 61 en 2004 et 44 en 2003.

## Principaux indicateurs de l'activité de la police aux frontières (2001-2005)

### Martinique

	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005
Non admissions	229	161	211	244	401	+ 64,34 %
Eloignements	217	290	330	466	603	+ 29,40 %

### Guadeloupe

	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005
Non admissions	394	318	213	189	285	+ 50,79 %
dont Saint-Martin	NC	NC	44	11	43	+ 290 %
Eloignements	678	686	1.053	1.083	1.253	+ 15,70 %
dont Saint-Martin	181	274	269	297	234	- 21 %

### Guyane

	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005
Non admissions	4.821	1.409	3.755	1.765	1.115	- 36,83 %
Eloignements	2.978	4.244	4.852	5.318	5.942	11,73 %

Source : ministère de l'outre-mer

De fait, en 2005, **49,79 % des éloignements** d'étrangers en situation irrégulière (reconduites à la frontière et expulsions) **l'ont été au départ des départements d'outre-mer et de la collectivité de Mayotte**. Les chiffres disponibles **pour les huit premiers mois de l'année 2006 montrent un renforcement de cette tendance, les éloignements pratiqués depuis ces collectivités représentant, avec 16.707 procédures, 53,39 % de l'ensemble des procédures exercées sur l'ensemble du territoire national**.

Cette amélioration de l'action de la police aux frontières provient également de l'usage de nouvelles pratiques administratives. Ainsi, en Guyane, depuis février 2006, les invitations à quitter le territoire (IQTF)<sup>1</sup> ne sont plus délivrées en raison de leur inefficacité (les clandestins en faisant l'objet demeurant dans la partie française de la forêt amazonienne) et du renfort des forces armées en Guyane qui permet désormais d'organiser les transfèvements des personnes vers Cayenne. Ainsi, sur les 809 clandestins interpellés dans ce département au cours des opérations « Anaconda » du premier semestre 2006, 737 ont été effectivement reconduits à la frontière, contre 178 sur l'ensemble de l'année 2005.

Face à cette situation, l'Etat a pris de nouvelles mesures, tant sur le plan humain que sur le plan juridique.

<sup>1</sup> Remplacées depuis la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration par les obligations à quitter le territoire français (OQTF), qui sont désormais couplées aux décisions de refus de titre de séjour.

***- Des moyens matériels et humains renforcés***

**En Guadeloupe**, 191 fonctionnaires sont affectés à la police aux frontières qui a vu ses effectifs augmenter de plus de 29 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Dans le cadre de l'agrandissement du centre de rétention administrative du Morne, à Pointe-à-Pitre, 27 fonctionnaires de plus sont prévus d'ici la fin des travaux, qui devrait intervenir en 2007. La gendarmerie nationale est désormais fortement impliquée dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

**En Guyane**, 214 fonctionnaires sont affectés à la police aux frontières qui a vu ses effectifs augmenter de 55 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Parmi les cinq escadrons de gendarmes mobiles, deux, installés à Maripasoula, sont spécialement chargés de la lutte contre l'immigration clandestine. Outre les nouveaux effectifs policiers mentionnés dans les développements qui précèdent, il convient de relever l'engagement de travaux de mise aux normes et d'extension du centre de rétention administrative de Cayenne-Rochambeau qui devrait ainsi passer de 36 à 60 places à l'horizon 2007/2008.

***- Des moyens juridiques nouveaux et adaptés à la situation particulière des départements d'outre-mer***

Par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, le législateur a adapté aux spécificités des départements d'outre-mer les règles applicables à l'entrée et au séjour des étrangers, comme l'autorise l'article 73 de la Constitution.

Complétant certains dispositifs dérogatoires déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin, cette loi a prévu, en particulier :

- l'extension à l'ensemble de la **Guadeloupe**, pour une durée de cinq ans, du régime de **l'absence de caractère suspensif des recours contre les décisions d'éloignement** ;

- **l'éloignement d'office des équipages de nationalité vénézuélienne** se livrant à des activités de pêche illicites en **Guyane** ;

- **l'extension, en Guyane, du périmètre dans lequel des visites sommaires de véhicules**, à l'exception des véhicules non collectifs, peuvent être pratiquées aux fins de rechercher et constater des infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;

- l'institution, **dans certaines zones du territoire guadeloupéen, de possibilités de visites sommaires** dans les mêmes conditions ;

- la **destruction ou l'immobilisation des embarcations, véhicules ou aéronefs non immatriculés ayant servi à commettre des infractions à l'entrée et au séjour des étrangers en Guyane et en Guadeloupe** ;

- la limitation au seul département d'outre-mer où elle a été délivrée de l'autorisation de travail liée à une carte temporaire de séjour comportant la mention « vie privée et familiale » ;

- le renforcement pendant cinq ans, **en Guadeloupe, des mesures autorisant les contrôles d'identité** dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine.

Pour permettre une meilleure évaluation des conditions de l'immigration dans les départements d'outre-mer, cette loi a également créé des **observatoires de l'immigration en Guadeloupe et en Martinique, à l'instar des commissions déjà créées en Guyane et à La Réunion**. Ces organes ont pour mission d'évaluer l'application de la politique de régulation des flux migratoires et les conditions d'immigration dans chacun de ces départements d'outre-mer. Chaque observatoire peut proposer au Gouvernement les mesures d'adaptation rendues nécessaires par les caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Il comprend les parlementaires, des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que des représentants des milieux économiques et sociaux du département d'outre-mer concerné<sup>1</sup>.

Les observatoires de Guyane et de La Réunion, initialement prévus par la loi du 26 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et à la nationalité ont, plus de deux ans après la publication de cette loi, été institués par deux décrets n°s 2005-1593 et 2005-1594 du 13 décembre 2005. Présidés par le préfet de région, ils comprennent chacun plus d'une trentaine de membres. Installé le 31 mars 2006, l'observatoire de la Guyane a décidé la mise en place de quatre groupes de travail relatifs : à la jeunesse et l'éducation, au travail illégal, aux aspects sanitaires et à l'accompagnement social, ainsi qu'au statut des frontaliers et à l'état civil sur le Maroni.

En tout état de cause, comme l'avait fortement mis en exergue le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, **l'une des clés de la lutte contre l'immigration clandestine outre-mer ne peut provenir, à terme, que « d'une politique volontariste en faveur du développement des pays sources », qui « devrait tout particulièrement s'appliquer aux Etats voisins des collectivités ultramarines qui, à l'exception du Brésil, ne bénéficient que de manière limitée de l'aide publique au développement »**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir l'article L. 111-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>2</sup> Rapport n° 300 (2005-2006), précité, tome 1, p. 107.

**C. DES EFFORTS POURSUIVIS POUR L'AMÉLIORATION DES MOYENS DE LA JUSTICE**

**1. Une amélioration confirmée de la situation carcérale**

L'inversion de tendance sur la surpopulation carcérale constatée l'an passé s'est poursuivie en 2005. Les statistiques fournies par le ministère de l'outre-mer mettent en effet en exergue **une nouvelle baisse de la population carcérale dans les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer, sans que celle-ci mette pour autant un terme à la surpopulation carcérale chronique** qui touche les quatre départements d'outre-mer.

Ainsi, si depuis 2004, le taux d'occupation des prisons a chuté de 20 points pour s'établir à 123 %, ce chiffre demeure supérieur à celui constaté pour l'ensemble de la France, qui atteint 116,3 %.

Population carcérale dans les départements d'outre-mer (au 1<sup>er</sup> juillet 2006)

Département	Type d'établissement	Nom de l'établissement	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Rappel taux 2005
Guadeloupe	Centre pénitentiaire	Baie Mahault	504	539	<b>106,9 %</b>	109,9 %
	Maison d'arrêt	Basse-Terre	130	203	<b>156,2 %</b>	168,5 %
Martinique	Centre pénitentiaire	Ducos	490	690	<b>140,8 %</b>	141,2 %
La Réunion	Centre pénitentiaire	Le Port	667	643	<b>96,4 %</b>	105,5 %
	Maison d'arrêt	Saint-Denis	123	188	<b>152,8 %</b>	170,7 %
	Maison d'arrêt	Saint-Pierre	121	163	<b>134,7 %</b>	158,7 %
Guyane	Centre pénitentiaire	Remire-Montjoly	469	654	<b>139,4 %</b>	132,8 %
<b>Ensemble</b>			<b>2.504</b>	<b>3.080</b>	<b>123 %</b>	127,6 %

Source : ministère de l'outre-mer

Une baisse du nombre de détenus est constatée dans tous les établissements et, pour la première fois depuis des années, un établissement pénitentiaire -le centre pénitentiaire du Port à La Réunion- connaît un taux d'occupation inférieur à 100 %. Ces résultats encourageants -mais encore fortement insuffisants- ne concernent néanmoins pas la Guyane, le centre de Remire-Montjoly connaissant une augmentation de sa population vraisemblablement liée à la croissance des faits de délinquance dans ce département.

Les travaux d'études, voire de construction, de nouveaux établissements pénitentiaires dans les départements d'outre-mer se sont poursuivis en 2006. Trois réalisations devraient ainsi voir le jour avant la fin de l'année 2008.

**Le projet le plus avancé est celui de l'agrandissement du centre pénitentiaire de Ducos, en Martinique : 80 nouvelles places en maison d'arrêt pour hommes devraient être livrées à l'administration pénitentiaire avant la fin 2006.** A moyen terme, deux nouvelles extensions du site pourraient intervenir dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 : une création de 100 places supplémentaires sur la réserve foncière ainsi que la création d'un quartier destiné aux courtes peines d'une capacité de 60 places. A plus long terme, l'administration pénitentiaire estime nécessaire la construction d'un second établissement pénitentiaire en Martinique d'une capacité de 200 places.

**En Guyane, l'extension de 78 places du centre de Rémire-Montjoly devrait être achevée au second trimestre 2007.** A plus long terme, est envisagée la création de 100 à 150 places supplémentaires.

**La construction en cours d'une maison d'arrêt à Domenjod, à La Réunion devrait enfin permettre la fermeture définitive de la maison d'arrêt de Saint-Denis avant la fin de l'année 2008.** Ce nouvel établissement d'une capacité de 570 places comprendra un quartier pour hommes, un quartier pour femmes, un quartier pour mineurs, un quartier pour nouveaux arrivants et un centre de semi-liberté. **Les travaux ont débuté au premier semestre 2006** et devraient s'achever au cours du premier semestre 2008, laissant augurer une **mise en service de l'établissement au deuxième semestre 2008.**

**Se pose toujours la question de la reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre, en Guadeloupe.** La décision de principe de construire un établissement de 340 places a certes été prise, mais l'administration n'a pas encore été en mesure de définir son implantation, bien qu'un nouveau terrain ait été repéré sur la commune de Gourbeyre. Différentes solutions sont proposées mais doivent être confortées par des études complémentaires qui devraient aboutir dans les prochains mois. Par ailleurs, serait intégré au nouvel établissement un quartier pour courtes peines de 60 places, portant ainsi la capacité globale du projet à 400 places.

## **2. Une meilleure productivité des juridictions et des programmes immobiliers en cours de réalisation**

● Par rapport à 2004, **l'activité globale des juridictions judiciaires est marquée, au plan civil, par une augmentation des affaires nouvelles dans les tribunaux de grande instance.** Les évolutions sont cependant différentes d'une juridiction à l'autre.

Cette hausse devrait néanmoins être compensée par une **baisse assez générale des délais de traitement des affaires civiles dans les trois cours d'appel** situées dans les départements d'outre-mer (Basse-Terre, Fort-de-France et Saint-Denis de La Réunion).

### Délais moyens de traitement des affaires civiles par les cours d'appel

	2004 (en mois)	2005 (en mois)
Basse-Terre	16,4	15,9
Fort de France	15,5	13,9
Saint-Denis de la Réunion	12,1	11,8

Source : ministère de l'outre-mer

Les délais de traitement des affaires civiles dans les tribunaux de grande instance des départements d'outre-mer connaissent également une baisse généralisée, à l'exception du tribunal de grande instance de Basse-Terre où les délais se sont nettement aggravés (passant de 11,71 à 13,7 mois de 2004 à 2005), alors même que les délais de traitement de cette juridiction étaient déjà depuis plusieurs années les plus longs.

### Délais de traitement moyens des affaires civiles par les tribunaux de grande instance

TGI	2004 (en mois)	2005(en mois)
Pointe-à-Pitre	8,69	8,6
Fort de France	8,32	7,9
Cayenne	7,41	7,1
Saint Denis de la Réunion	6,05	6,6
Saint-Pierre de la Réunion	4,56	4,6
Basse-Terre	11,71	13,7

Source : ministère de l'outre-mer

Selon les données communiquées à votre rapporteur pour avis, on constate, au 1<sup>er</sup> septembre 2006, une **nouvelle augmentation des effectifs budgétaires des magistrats de l'ordre judiciaire. 14 emplois nouveaux** sont ainsi prévus : 6 dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre, 5 dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France et 3 dans le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion. Toutefois, ces postes demeureraient vacants à cette date.

**La situation immobilière des juridictions de l'ordre judiciaire**, caractérisée par des bâtiments souvent délabrés et peu adaptés, **s'est sensiblement améliorée compte tenu de la réalisation de plusieurs opérations.**

**A Basse-Terre**, le palais de justice qui accueille l'ensemble des juridictions locales étant trop exigu, **un relogement provisoire du tribunal d'instance et du conseil de prud'hommes est intervenu au début de l'année 2006** dans un immeuble pris à bail en 2004. A terme, est envisagée la restructuration et l'extension des bâtiments actuels sur le terrain limitrophe de l'actuelle maison d'arrêt, qui devrait fermer en 2008.

**A Pointe-à-Pitre**, dans l'attente de la construction d'un nouveau tribunal de grande instance, **le tribunal pour enfants et le conseil de prud'hommes ont été relogés**, en juin 2006, dans l'ancienne caserne de gendarmerie qui accueille déjà les services de l'instruction et du juge des libertés et de la détention.

**A Fort-de-France**, les études de programmation ont été finalisées et le **concours de maîtrise d'œuvre a été lancé en juin 2006 pour la construction d'un nouveau bâtiment destiné à abriter la cour d'appel, le service administratif régional et l'antenne régionale de l'équipement**. Le coût de cette opération est estimé à 30,3 millions d'euros. Après ce programme, le bâtiment de l'ancien palais de justice sera remis aux collectivités locales après sa désaffectation.

**A Cayenne**, l'acquisition d'un nouvel immeuble a permis le **relogement du tribunal d'instance et du conseil de prud'hommes**. Ce déménagement pourra ainsi permettre **d'engager des travaux de réfection et de reconfiguration du palais de justice actuel**, par le transfert de la chambre détachée de la cour d'appel dans les espaces libérés par le tribunal d'instance et le conseil de prud'hommes. Les travaux prévus comportent également l'amélioration de la sécurité et la sûreté, la création d'un guichet unique de greffe et d'une bibliothèque commune. Le maître d'œuvre de l'opération a été désigné, les marchés de travaux sont en cours, le choix des attributaires a eu lieu en juin 2006. **Les travaux devraient être achevés fin janvier 2007** pour un coût total de 800.000 euros.

A terme est toujours envisagée la construction d'un nouveau tribunal de grande instance abritant également le tribunal mixte de commerce sur le site de l'ancienne maison d'arrêt, ainsi que la restructuration du palais actuel au profit des autres juridictions.

**A Saint-Laurent du Maroni**, le bâtiment abritant le **greffe détaché** du tribunal d'instance est en cours de restructuration pour un montant de 630.000 euros. Les travaux devraient s'achever avant la fin du premier trimestre 2007.

**A Saint-Paul, à La Réunion**, l'acquisition d'un nouveau bâtiment pour abriter le tribunal d'instance est en cours. Des travaux d'aménagement seront nécessaires, évalués à 400.000 euros. Toutefois, le bâtiment ne sera disponible qu'à l'issue de la réalisation d'un aménagement routier en 2009.

● En 2005, la **situation des quatre juridictions administratives** des départements d'outre-mer est restée **relativement stable**. Le volume des affaires nouvelles est proche de celui de 2004 pour trois d'entre elles ; il a en revanche chuté de près de 50 % au tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion.

Le tribunal administratif de Basse-Terre reste toujours le plus chargé en termes de stocks, avec 2.649 dossiers en attente. Le stock de dossiers a notablement régressé au tribunal administratif de Cayenne, diminuant de 20 % par rapport à l'année précédente. **Le droit des étrangers et le contentieux de la fonction publique demeurent les matières les plus souvent portées devant les juridictions.**

Les quatre juridictions ont fait preuve d'un **réel effort de productivité**. Le nombre d'affaires traités en 2005 au tribunal de Saint-Denis de La Réunion a ainsi été multiplié par deux, pour atteindre 1.298 dossiers. Certains tribunaux ont su réduire fortement les délais de traitement des affaires : une réduction de 10 mois des délais à Fort-de-France ; une réduction de 12 mois à Cayenne.

Votre commission constate un **recours plus important outre-mer qu'en métropole au juge administratif unique**, qui intervient pour 15 % des contentieux, alors que la moyenne nationale atteint seulement 10 %.

#### ***D. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER***

##### **1. Les progrès importants de la coopération régionale dans la lutte contre l'immigration clandestine et la délinquance**

Face au défi que représente l'immigration clandestine, la coopération avec les Etats et territoires voisins constitue une **arme maîtresse**. Pourtant, comme l'a relevé la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, la France est longtemps restée isolée sur cette question, sans parvenir à nouer les contacts nécessaires avec les autorités étrangères pour parvenir à une coopération profitable à l'ensemble des parties concernées.

• Le début de la décennie se caractérise néanmoins par **des efforts diplomatiques importants afin de régler par la voie d'accords internationaux la question des flux migratoires dans la Caraïbe et au nord du continent sud-américain**.

- En ce qui concerne la **Guyane**, l'**accord de réadmission avec le Surinam**, signé le 30 novembre 2004, ne fait toujours pas, à ce jour, l'objet d'une application formelle en l'absence de signature des arrangements administratifs nécessaires. La réadmission des Surinamiens s'effectue malgré tout sans difficultés notables et le principe de l'installation d'une antenne consulaire du Surinam à Saint-Laurent-du-Maroni est désormais acquis.

Cet accord a été complété par la **signature, le 29 juin 2006, d'un accord relatif à la coopération transfrontalière en matière policière avec le Surinam**. Cet engagement prévoit l'institution de patrouilles communes, des échanges d'informations ainsi que le détachement d'un fonctionnaire dans le pays voisin.

Les **négociations avec le Guyana** en vue de la conclusion d'un protocole d'accord de réadmission, jusqu'alors suspendues à la nomination d'un consul du Guyana à Cayenne ainsi qu'à la fin de la campagne électorale guyanienne, devraient rapidement aboutir. **Des accords administratifs sont néanmoins d'ores et déjà intervenus**. Ainsi, en février 2006, une réunion avec une délégation guyanienne a permis de retenir et de pérenniser le principe

d'une reconduite à la frontière de Guyaniens entrés illégalement sur le territoire français au rythme de 7 étrangers reconduits par avion tous les mois.

- **Dans la Caraïbe**, l'intensification de l'immigration clandestine a également conduit le Gouvernement à poursuivre ses démarches en vue de la conclusion d'accords de coopération policière et, le cas échéant, de réadmission avec les Etats voisins.

Dans ce contexte, l'accord de réadmission signé avec Sainte-Lucie le 23 avril 2005 ainsi que **l'accord facilitant la circulation des Saint-Luciens dans les départements français d'Amérique** sont entrés en vigueur par suite de leur **publication au Journal officiel**<sup>1</sup>.

Les négociations entamées avec les autorités de La Dominique en février 2005 se sont achevées par la signature :

- le 24 octobre 2005, d'une **convention de coopération policière, douanière et judiciaire** en matière de lutte contre l'immigration clandestine ;

- le 9 mars 2006, d'un accord de **réadmission** et d'un accord de **circulation**.

Ces deux conventions devraient permettre de desserrer la pression migratoire que connaît actuellement la Guadeloupe, l'île de La Dominique constituant en effet le lieu de départ de nombreux candidats haïtiens ou dominicains à l'émigration vers la France.

Les négociations en vue d'un accord de réadmission et de circulation avec La Barbade, pour lequel les négociations ont débuté en avril 2005, devrait également rapidement aboutir. Par ailleurs, **Trinidad-et-Tobago** ont sollicité de la France l'ouverture de semblables négociations. En revanche, les mêmes demandes formulées par **Antigua-et-Barbuda** ont été rejetées par le Gouvernement compte tenu de la situation de la criminalité dans ces îles.

**L'approbation de l'accord franco-néerlandais sur le contrôle des personnes aux aéroports de l'île de Saint-Martin**, signé le 17 mai 1994, **reste cependant au point mort**. Selon le ministère de l'outre-mer, les autorités locales néerlandaises ont demandé à la France de raccourcir la liste des pays soumis à l'obligation de visa. Cette demande s'est heurtée au refus du Gouvernement français qui estime une telle mesure inopportune du fait de la pression migratoire et du risque en matière de trafic de stupéfiants.

- S'agissant de **La Réunion**, un projet d'accord de réadmission avec l'île Maurice a été présenté en milieu d'année 2006 aux autorités mauriciennes, parallèlement à un accord facilitant la circulation des Mauriciens supprimant l'obligation de visa pour les séjours de toute nature inférieurs à 15 jours à La Réunion.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2006-431 du 12 avril 2006.

● Par ailleurs, sur le plan opérationnel, **la coopération dans le domaine de la lutte contre la délinquance entre les autorités françaises et celles des Etats de la Caraïbe et des Etats-Unis s'est approfondie.**

La coopération internationale s'organise désormais autour d'une « plate-forme anti-drogue », dans le cadre d'une **coopération opérationnelle avec les Etats-Unis et les autorités anglaises et espagnoles**, très présentes dans la zone. Elle repose également sur le **réseau Interpol**, dont une antenne est installée à la direction interrégionale de la police judiciaire à Pointe-à-Pitre.

De nombreuses actions communes sont mises en place entre les services de l'Etat et les autorités américaines tant sur le plan opérationnel qu'en matière d'échanges de renseignements. Les navires français sur la zone Caraïbe sont de plus en plus souvent sollicités. Parallèlement, le Royaume-Uni, l'Espagne et la France ont décidé de mettre en commun leurs moyens, en hommes et en matériels, pour améliorer la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Enfin, le **Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD)**, installé depuis 1992 à Fort-de-France, participe à la coopération internationale dans la zone Caraïbe et latino-américaine en proposant des stages ou séminaires sur la lutte contre les stupéfiants et le blanchiment de capitaux. En 2005, 47 stages de formation ont été organisés par cet organisme, regroupant plus de 1.000 stagiaires. Un séminaire des procureurs caribéens s'est également tenu dans cette instance, début 2006, en présence de magistrats de Martinique et de Guadeloupe, des magistrats de liaison en poste à La Haye et Washington, de représentants d'Eurojust et de magistrats des Etats de la zone Caraïbe<sup>1</sup>.

## **2. Des actions régionales de coopération et de développement à renforcer**

L'essor économique, culturel et social des départements et régions d'outre-mer requiert la mise en place de liens forts avec les Etats ou collectivités publiques voisins. **Certaines collectivités ultramarines ont saisi toute l'ampleur de la tâche et y consacrent des financements spécifiques.** Tel est le cas, en particulier, de **La Réunion**, où la région a consacré, pour la période 2000-2006, 5 millions d'euros et le département consacre entre 400.000 et 600.000 euros par an.

Si aucun accord de coopération décentralisée n'a été signé en 2006, une convention est en préparation entre le conseil régional de la Guadeloupe et La Dominique dans le domaine des échanges économiques, sociaux et culturels.

---

<sup>1</sup> *Etaient représentés : Aruba, le Brésil, la Colombie, Cuba, Curaçao, Haïti, la Jamaïque, la Dominique, Porto-Rico, la République Dominicaine, Sint-Maarten, Saint-Vincent, Sainte-Lucie, le Suriname, le Venezuela et les Etats-Unis.*

L'action régionale bénéficie d'une dotation budgétaire spécifique de l'Etat qui intervient par le biais des **fonds de coopération régionale (FCR), créés dans chaque département d'outre-mer** sur le fondement de l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales. Ces fonds peuvent également recevoir des dotations du département, de la région ou de toute autre collectivité ou organisme public. Ils n'interviennent qu'en cofinancement de projets menés par des personnes publiques ou privées.

**Du 1<sup>er</sup> janvier 2001 à la fin du premier semestre 2006, 332 projets ont été co-financés par les fonds de coopération régionale, grâce à une contribution totale de près de 9 millions d'euros.**

Les financements apportés par les FCR ont été destinés à :

- 130 projets dans le domaine des échanges artistiques et des événements sportifs et culturels ;

- une cinquantaine de projets relatifs à la coopération dans le domaine de la formation professionnelle et linguistique ;

- une cinquantaine de projets concernant les secteurs de l'agriculture, de l'environnement et de la pêche ;

- 46 dossiers relatifs à la coopération dans le domaine de la santé ;

- 33 dossiers concernant la coopération pour le développement économique et technologique ;

- 6 dossiers relevant de la sécurité et de la protection civile.

Avec les sommes émanant d'autres fonds de l'Etat (notamment les fonds de solidarité prioritaire), les fonds régionaux ou les fonds européens (programme INTERREG, FED), les financements apportés par les FCR assurent donc un « **effet levier** » **pour des projets structurants**

Un équilibre s'est désormais instauré entre le nombre de porteurs de projets relevant du secteur privé et celui des porteurs de projets relevant du secteur public.

La directive annuelle d'orientation de 2006 du ministère de l'outre-mer prévoit une participation plus active des FCR au développement économique et social durable des territoires ultramarins en accordant une part significative des crédits aux projets à portée économique et en développant la coopération en matière de sécurité.

**Votre commission soutient cette initiative, mais ne peut que regretter la faiblesse des dotations dont ces fonds sont pourvus.**

### ***E. LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER***

En vertu du second paragraphe de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam, les **régions ultrapériphériques de l'Union européenne, notamment constituées des quatre départements français d'outre-mer**, bénéficient d'un traitement particulier.

A ce titre, ces départements sont éligibles à **certains financements communautaires spécifiques qui constituent l'un des éléments importants de lutte contre leurs handicaps structurels multiples**.

#### **1. Une consommation des crédits communautaires en nette amélioration**

Pour la période 2000-2006, les institutions européennes ont dégagé en faveur des départements et régions d'outre-mer -régions ultrapériphériques de l'Union européenne- plus de 3,368 milliards d'euros d'aides au titre des fonds structurels<sup>1</sup>.

Pour la dernière année de cette période, **les résultats de programmation et de consommation des crédits font apparaître**, au 1<sup>er</sup> septembre 2006, **une réelle amélioration**.

Cette amélioration est particulièrement perceptible en ce qui concerne la **programmation**, dont le taux global pour les quatre départements d'outre-mer atteint **89 %** et s'élève même à 92,82 % en Guyane.

Le **taux de consommation** de ces crédits a nettement progressé en 2006, passant de 35,6 % à **58 %**. La situation de chaque département doit cependant être individualisée : ainsi, à La Réunion, ce taux atteint 69,81 % alors qu'il s'élève seulement à 44,24 % en Martinique.

Ces résultats permettent d'envisager que l'ensemble des crédits communautaires sera effectivement utilisé pour conforter l'essor économique des départements d'outre-mer, même si tout **risque de « dégage ment d'office »** de la part de la Commission européenne n'est pas pour autant exclu.

---

<sup>1</sup> *Fonds européen de développement régional (FEDER), fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), fonds social européen (FSE) et instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).*

**Répartition des fonds structurels 2000-2006 (en millions d'euros)**  
(au 1er septembre 2006)

	FEDER	%	FEOGA	%	FSE	%	IFOP	%	Total	%
<b>Guadeloupe</b>										
Dotation	522 254		140 175		166 855		4 397		<b>833 681</b>	
Programmation	441 459	84,50%	114 154	81,40%	151 062	90,53%	4 303	97,90%	<b>710 978</b>	<b>85,28%</b>
Consommation	261 802	50,10%	70 134	50,00%	100 109	60,00%	2 088	47,50%	<b>434 133</b>	<b>52,07%</b>
<b>Guyane</b>										
Dotation	238 161		66 089		79 889		5 422		<b>389 561</b>	
Programmation	221 682	93,10%	60 089	91,30%	74 638	93,40%	5 199	95,90%	<b>361 608</b>	<b>92,82%</b>
Consommation	128 362	53,90%	39 244	59,40%	27 618	34,60%	4 279	78,90%	<b>199 503</b>	<b>51,21%</b>
<b>Martinique</b>										
Dotation	473 783		101 792		121 019		7 196		<b>703 790</b>	
Programmation	403 547	85,20%	89 631	88,10%	109 275	90,30%	6 902	95,90%	<b>609 355</b>	<b>86,58%</b>
Consommation	193 202	46,00%	59 277	58,20%	55 208	45,60%	3 644	50,60%	311 331	44,24%
<b>La Réunion</b>										
Dotation	823 386		290 611		459 735		14 369		1 588 101	
Programmation	697 026	84,70%	264 569	91,00%	459 735	100%	12 807	89,10%	1 434 137	90,31%
Consommation	378 825	22,20%	165 118	56,80%	267 391	58,20%	5 485	38,20%	1 108 614	69,81%
<b>Total DOM</b>										
Dotation	<b>2 057 584</b>		<b>598 667</b>		<b>827 498</b>		<b>31 384</b>		<b>3 515 133</b>	
Programmation	<b>1 763 714</b>	<b>86%</b>	<b>528 443</b>	<b>88%</b>	<b>794 710</b>	<b>96%</b>	<b>29 211</b>	<b>93%</b>	<b>3 116 078</b>	<b>89%</b>
Consommation	<b>962 191</b>	<b>47%</b>	<b>333 773</b>	<b>56%</b>	<b>450 326</b>	<b>54%</b>	<b>15 495</b>	<b>49%</b>	<b>2 053 581</b>	<b>58%</b>

*Source : ministère de l'outre-mer*

**2. Le cadre rénové de l'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques**

L'année 2006 a vu se concrétiser **plusieurs réformes des instruments communautaires** intéressant directement les quatre départements et régions d'outre-mer en leur qualité de régions ultrapériphériques.

*a) La réforme du POSEIDOM et des organisations communes de marché « banane » et « sucre »*

En Martinique et en Guadeloupe, l'agriculture -en particulier avec la canne à sucre et la banane<sup>1</sup>- reste, avec le tourisme, l'un des piliers de l'économie locale. Pour soutenir les productions locales et leur écoulement sur le marché européen, l'Union européenne a prévu de longue date un régime

<sup>1</sup> En Martinique, 60 % de la main-d'œuvre agricole est employée dans la filière banane, qui représente 47 % du PIB agricole de ce département.

spécifique dont bénéficient les quatre départements français d'outre-mer. Ce régime a fait l'objet de profondes réformes en 2006.

**Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM), dans son volet agricole, a fait l'objet d'une réforme** intervenue par l'effet du règlement (CE) du Conseil n° 247/2006 du 30 janvier 2006.

Commun à l'ensemble des régions ultrapériphériques, le nouveau règlement intègre l'organisation commune de marché (OCM) viandes bovine, ovine et caprine ainsi que l'OCM sucre. Il prévoit une stabilisation des ressources financières allouées et une décentralisation de leur gestion vers les Etats membres, à charge pour eux de définir un programme cohérent de développement de l'agriculture, à partir d'une évaluation *ex-ante* des filières.

Le programme commun aux quatre DOM élaboré en concertation avec les organisations professionnelles a été transmis à la Commission en avril 2006. Il a été approuvé par le comité de gestion du programme le 19 septembre 2006. **Ces quatre départements bénéficieront, pour la période 2007-2013, d'une enveloppe annuelle évoluant entre 125 et 146 millions d'euros.**

Si la réforme de l'OCM « banane » est toujours en cours<sup>1</sup>, celle concernant l'OCM « sucre » a été menée à bien dans le cadre du règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil du 20 février 2006. L'objectif de cette réforme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, est de diminuer la production européenne de sucre afin de respecter les règles définies par l'Organisation mondiale du commerce concernant les subventions à l'exportation et pour prendre en compte l'augmentation future des importations en provenance des pays ACP.

Pour les départements d'outre-mer, l'autorisation d'écoulement est fixée à 480.000 tonnes de sucre. **Des mesures spécifiques les concernant sont désormais incluses dans le POSEI, qui prévoit une enveloppe financière totale de 59 millions d'euros à partir de 2010**, incluant une aide de compensation pour baisse des prix, d'un montant de 44 millions d'euros, et une aide à l'écoulement, pour un montant de 15,2 millions. La France est, en outre, autorisée à accorder des aides nationales à hauteur de 90 millions d'euros afin de compenser les effets de la réforme pour la filière.

**La filière canne-sucre des départements d'outre-mer voit ainsi son avenir assuré jusqu'en 2015.**

---

<sup>1</sup> La Commission européenne a proposé, en septembre 2006, l'abolition de l'actuel régime d'aide compensatoire aux producteurs de bananes et pour un financement de mesures d'aide à la filière banane au sein du POSEI.

*b) La réforme des fonds structurels pour la période 2007-2013*

A l'issue d'une procédure engagée dès 2003, l'Union européenne a profondément modifié sa politique régionale et les conditions d'emplois des fonds structurels, afin de favoriser davantage l'emploi et la croissance au cours de la période 2007-2013. A cet effet, cinq règlements communautaires ont été adoptés par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en juillet 2006.

Déclinée en trois objectifs (« convergence », « compétitivité régionale et emploi » et « coopération territoriale européenne ») par le règlement (CE) n° 1083/2006 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, **la nouvelle politique régionale et de cohésion européenne permettra d'offrir des concours de 308 milliards d'euros sur la période 2007-2013**. Elle s'appuiera sur les trois fonds déjà institués dont les conditions de fonctionnement ont été modifiées : le fonds européen de développement régional (FEDER)<sup>1</sup>, le fonds social européen (FSE)<sup>2</sup>, le fonds de cohésion<sup>3</sup>.

**Les départements et régions d'outre-mer seront éligibles à deux objectifs :**

- d'une part, l'**objectif « convergence »**, qui vise à *« accélérer la convergence des États membres et régions les moins développés en améliorant les conditions de croissance et d'emploi par l'augmentation et l'amélioration de la qualité des investissements dans le capital physique et humain, le développement de l'innovation et de la société de la connaissance, l'adaptabilité aux changements économiques et sociaux, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que l'efficacité administrative »*<sup>4</sup>.

A ce titre, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion bénéficieront d'un **montant global indicatif de 3,191 milliards en euros constants**. Ces territoires seront les seules régions françaises à bénéficier de ces dotations compte tenu du fait qu'elles disposent d'un produit intérieur brut inférieur à 75 % de la moyenne des régions européennes. Ce nouvel objectif permettra de maintenir et d'approfondir les actions qui pouvaient déjà être soutenues dans le cadre de l'ancien « objectif 1 » ;

- d'autre part, l'**objectif « coopération territoriale européenne »**, **qui vise à « renforcer la coopération au niveau transfrontalier par des initiatives conjointes locales et régionales, à renforcer la coopération transnationale par des actions favorables au développement territorial intégré**

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 1084/2006 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94.

<sup>4</sup> Article 3 du règlement (CE) n° 1083/2006.

*en liaison avec les priorités de la Communauté, et à renforcer la coopération interrégionale et l'échange d'expérience au niveau territorial approprié ».*

La décision n° 2006/769/CE de la Commission européenne du 31 octobre 2006 a rendu les quatre départements d'outre-mer éligibles à cet objectif, au même titre que 32 départements métropolitains, dès lors qu'ils se situent aux frontières extérieures de l'Union européenne. Les quatre départements d'outre-mer devraient bénéficier d'une dotation d'environ 85 millions d'euros pour la période 2007-2013.

Compte tenu de l'accroissement, par rapport à l'initiative INTERREG, des moyens mis à disposition pour la réalisation de cet objectif, la nécessité d'un instrument juridique spécifique à la coopération transfrontalière s'est faite jour. A donc été donnée aux Etats membres de l'Union européenne, à leurs collectivités régionales ou locales ainsi qu'aux organismes de droit public, la possibilité de créer des groupements européens de coopération territoriale (GECT), dotés de la personnalité juridique, ayant pour objet « de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale (...) entre ses membres (...) dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale »<sup>1</sup>.

La mission des GECT est essentiellement de mettre en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté européenne au titre du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion. Cependant, ces groupements peuvent également réaliser d'autres actions spécifiques de coopération territoriale entre leurs membres, qui ne feraient pas l'objet d'une contribution financière communautaire.

Cet instrument se révélerait bien adapté pour les collectivités territoriales de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion afin de promouvoir des actions de coopération avec les Etats ou territoires voisins. Votre commission souhaite donc que la France puisse prendre rapidement les dispositions nécessaires à l'application effective du règlement communautaire instituant le GECT qui doit rentrer en application au plus tard le 1er août 2007.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale.

### III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

#### *A. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ET LA LENTE PROGRESSION DES TRAVAUX RELATIFS À L'ÉTAT CIVIL À MAYOTTE*

Le statut de Mayotte, défini par la loi du 11 juillet 2001, fait l'objet d'une actualisation au sein des projets de loi organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Lors de l'examen de ces textes, le Sénat a adopté, à l'initiative de la commission des Lois, des amendements confirmant la vocation de Mayotte à accéder au statut de département et région d'outre-mer défini par l'article 73 de la Constitution<sup>1</sup>.

#### **1. La lente progression des travaux de la commission de révision de l'état civil**

La commission de révision de l'état civil, instituée par l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte, a pour mission :

- de fixer les noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local ;
- d'établir les actes d'état civil destinés à suppléer les actes manquants, perdus ou détruits, ou ceux dont l'état de conservation ne permet pas l'exploitation ;
- de rectifier les actes irréguliers et les actes devant être inscrits sur un registre d'état civil de droit commun alors qu'ils figurent sur un registre de droit local ou inversement.

Le mandat de la commission, installée en avril 2001, a été prorogé pour une durée de cinq ans par le décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005. En effet, entre le début de ses travaux et le 31 décembre 2005, la commission a rendu seulement **33.000 décisions**, qui ont permis l'établissement de 31.861 actes de naissance, de 6.978 actes de mariage, et de 434 actes de décès.

Le personnel chargé de traiter les demandes est composé de :

- cinq secrétaires, rémunérées par le ministère de la justice et assurant le suivi des dossiers, de l'accueil des demandeurs et la frappe des décisions ;

---

<sup>1</sup> Voir le rapport fait au nom de la commission des Lois par M. Christian Cointat, n° 25 (2006-2007).

- **quarante-et-un rapporteurs**, répartis au sein des communes ou au siège de la commission, chargés de l'instruction des dossiers, et également rémunérés par le ministère de l'outre-mer.

La commission est chargée de reconstituer l'état civil antérieur à 2000. Afin d'aider les mairies à mettre en place un état civil fiable, il a été décidé de leur fournir un **équipement informatique adapté**, gérant aussi bien les actes de droit commun que de droit local.

Lors de son audition devant la commission des Lois, le 3 octobre 2006, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a expliqué que ces résultats, nettement inférieurs aux prévisions, étaient dus aux difficultés rencontrées par cette commission, en raison de la nécessité de développer un logiciel spécifique, devenu opérationnel en 2004, et du conflit social suscité à la fin de l'année 2005 par les rapporteurs de la commission souhaitant obtenir une revalorisation de leur rémunération.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, un logiciel d'état civil développé par le ministère de la justice, a été installé, à partir de 2004, à Mamoudzou, Dzaoudzi et Chirongui, cette installation devant être prochainement étendue à Ouangani, Bandraboua, Koungou et Boueni. Les autres mairies devraient être informatisées d'ici à 2008.

Le ministère de l'outre-mer apporte son concours à cette démarche en versant aux communes une dotation globale annuelle de 300.000 euros, jusqu'en 2008, afin d'assurer la sécurisation et la mise aux normes des locaux, l'achat de fournitures et la maintenance du matériel.

Evoquant le retard constaté dans la révision de l'état civil mahorais, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a estimé que deux causes structurelles, qui ne pouvaient être anticipées en 2000, étaient venues remettre en cause l'équilibre du projet :

- les délais d'examen des demandes par la commission, qui demeurent trop longs ;

- la saisine directe de la commission par les personnes concernées, si bien que seuls certains événements familiaux comme le mariage ou la naissance d'un enfant conduisent les Mahorais, en l'absence de toute contrainte, à présenter une demande auprès d'elle.

Déclarant ne pas se satisfaire d'une situation confrontant les habitants de Mayotte à des difficultés dans leur vie quotidienne, il a annoncé la préparation d'une réforme législative visant à apporter plus de souplesse et d'efficacité au dispositif.

### **La lutte contre les maladies vectorielles à Mayotte**

Le service de lutte anti-vectorielle de la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) de Mayotte, dont la mission vise essentiellement la lutte contre le paludisme, a été amené à lutter en 2006 contre le virus du chikungunya, non éradiqué. Elle est en outre mobilisée pour faire face, le cas échéant, à une épidémie de dengue.

Sévissant depuis le printemps 2005 sur l'île de La Réunion et dans l'océan indien, la **maladie du chikungunya** a touché Mayotte depuis janvier 2006. Au total, 7.171 cas ont été signalés à Mayotte.

Dans le cadre du plan interministériel mis en place face à l'ampleur de l'épidémie, 6,27 millions d'euros ont été engagés à Mayotte, dont 3,3 millions d'euros au titre de la démoustication, 63.000 euros à des fins de communication et au titre des dépenses de personnel, et 2,864 millions d'euros pour l'achat de répulsifs et de moustiquaires.

Au 7 juillet 2006, l'effectif mobilisé pour la lutte anti-vectorielle s'élevait à 599 personnes, dont les 80 agents de la DASS.

Par ailleurs, le **paludisme** demeure endémique à Mayotte, où l'on observe un paludisme autochtone et un paludisme d'importation.

La généralisation des tests de diagnostic rapide, permettant un traitement précoce et efficace, a entraîné une diminution de la mortalité liée au paludisme et une limitation de ses complications. Actuellement, Mayotte utilise 24.000 tests par an, pour ne diagnostiquer au total que 500 cas chaque année (539 en 2005, 743 en 2004). L'endémie, généralisée à Mayotte jusqu'en 2002, ne sévit plus que dans le nord de la Grande-Terre, qui recense 70 % des cas déclarés.

## **2. Le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine**

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière à Mayotte est estimé à 45.000, soit près de 30 % de la population, l'immigration clandestine provenant essentiellement de l'île d'Anjouan (Union des Comores).

### *a) Des moyens accrus*

Conformément au plan « Radar », l'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte sur mer et à terre est principalement confiée à la police aux frontières (PAF). Aussi **les moyens humains et matériels de la PAF** ont-ils été considérablement étoffés.

En effet, ses effectifs sont passés de 71 fonctionnaires au 1<sup>er</sup> janvier 2005 à 139 au 1<sup>er</sup> septembre 2006 et elle a été dotée en 2005 d'une première vedette adaptée aux spécificités de la poursuite et de l'interception des embarcations des migrants clandestins. Deux nouvelles vedettes devraient être opérationnelles en décembre 2006.

Par ailleurs, un deuxième radar de détection et de surveillance de la zone maritime entre Anjouan et Mayotte est entré en service en avril 2006, le

ministère de l'intérieur envisageant désormais l'installation d'un troisième radar sur Petite-Terre.

Enfin, il est prévu qu'à l'horizon 2008, les locaux de la PAF soient reconstruits et intègrent les services judiciaires, le centre de rétention administrative et une zone d'attente pour les personnes en instance.

*b) De nouvelles dispositions législatives*

Le titre VI de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, consacré à l'outre-mer, comporte un ensemble de mesures visant à renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière, notamment à Mayotte. Ces dispositions permettent :

- la visite sommaire des véhicules circulant sur le littoral en vue de rechercher et de constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- l'immobilisation des véhicules terrestres par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement ;
- de relever les empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte ;
- un contrôle plus efficace des reconnaissances de paternité, afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses ;
- la vérification de l'identité des personnes le long du littoral ;
- l'augmentation du délai entre l'interpellation et le placement des étrangers en situation irrégulière en centre de rétention administrative.

*c) Des résultats significatifs*

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'année 2005 fait apparaître un bilan contrasté, résultant, selon les indications fournies à votre rapporteur, de la fermeture des liaisons maritimes commerciales utilisées par les services de l'Etat pour l'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière. Cependant, 7.714 éloignements ont été effectués, soit un nombre supérieur à celui atteint en 2003, et représentant près de la moitié des reconduites réalisées depuis l'outre-mer.

**Principaux indicateurs de l'activité de la police aux frontières à Mayotte**

	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005
<b>Non admissions</b>	51	33	45	88	35	- 60,23 %
<b>Départs volontaires</b>	14.253	17.893	10.086	9.589	5.484	- 42,81 %
<b>Eloignements</b>	3.743	3.970	6.241	8.599	7.714	- 10,29 %

Source : ministère de l'intérieur.

Ces indicateurs font apparaître **une progression sensible au cours des huit premiers mois de l'année 2006**, puisque 9.297 infractions à la police des étrangers ont été constatées à Mayotte, soit une augmentation de plus de 130 % par rapport à la même période en 2005. Ces délits représentent 73 % des infractions constatées, contre 2,2 % en métropole.

**Entre le 1er janvier et le 31 août 2006, 9.148 éloignements ont été effectués, soit 54 % des éloignements d'outre-mer, et 29,23 % des mesures nationales.**

Enfin, la mise en service d'un second radar de surveillance maritime a permis la réalisation de 41 interceptions entre janvier et août 2006, soit l'essentiel des 59 interceptions menées à bien au cours de cette période<sup>1</sup>. Celles-ci ont conduit à l'interpellation de 1.120 clandestins et de 91 passeurs.

### **3. La coopération régionale avec l'Union des Comores**

Si l'Union des Comores a toujours contesté les résultats du référendum de 1974 à Mayotte, évoquant régulièrement ce dossier à la tribune des Nations-Unies, le discours des autorités comoriennes connaît cependant une évolution au cours des dernières années. En effet, les Comores souhaitent favoriser un traitement bilatéral de la question, en particulier dans le cadre de la commission mixte franco-comorienne, dont la dernière réunion s'est tenue le 5 avril 2005.

Sans renoncer, sur le fond, à leur revendication de souveraineté sur Mayotte, la « *quatrième île* », les Comores tendent à normaliser leurs relations avec la France.

Dans ce contexte, Mayotte poursuit une démarche de coopération avec les Comores.

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a en effet créé le **fonds de coopération régionale pour Mayotte**, dont la principale bénéficiaire est l'Union des Comores. La coopération conduite par Mayotte avec les Comores vise des **actions de proximité bénéficiant directement aux populations dans les domaines de la santé, du développement rural** – programme d'appui au développement de l'agriculture comorienne-, **de l'environnement et de la formation**.

Aussi le centre hospitalier de Mayotte aide-t-il les Comores en matière de formation professionnelle des agents hospitaliers ou pour la fourniture de matériel médical. Le fonds de coopération régionale participe au financement d'actions en faveur de l'hygiène dans les milieux scolaires comoriens. Cette action est complétée par **l'intervention de l'Agence française de développement**, qui soutient les filières maraîchères, le secteur de la microfinance et œuvre pour le désenclavement de l'archipel.

---

<sup>1</sup> Au cours des huit premiers mois de l'année 2005, 57 interceptions avaient été effectuées, contre 34 en 2004.

Cette coopération régionale peut d'ailleurs contribuer à réduire la pression migratoire vers Mayotte en favorisant les échanges des Comores avec les Etats voisins et l'ancrage des populations.

### **Le développement des échanges sportifs entre Mayotte et les Comores**

Lors de la réunion, à Paris en avril 2005, de la cinquième commission mixte franco-comorienne, a été évoquée la participation d'équipes de Mayotte à des compétitions sportives associant les clubs et fédérations de l'archipel et aux compétitions régionales de l'Océan indien.

Les Jeux des Iles de l'Océan indien (JIOI) et les Jeux des Jeunes de la commission de la jeunesse et des sports de l'Océan indien (CJSOI) constituent les deux principales manifestations sportives de la zone.

L'Union des Comores s'est opposée, jusqu'en 2001, de façon systématique à la participation, à titre individuel sous la bannière olympique, de sportifs de Mayotte, aux Jeux des îles.

Une évolution s'est ensuite dessinée puisque ces sportifs ont participé en 2003, avec ceux de la Réunion, aux Jeux des jeunes, sous la bannière « *France de l'Océan indien* ».

En avril 2005, à l'issue de la commission mixte franco-comorienne, le président de l'Union des Comores a confirmé son accord à la participation de Mayotte aux Jeux des jeunes, en indiquant que **l'Union des Comores ne s'opposait plus à la participation d'une équipe de Mayotte aux compétitions sportives régionales et à l'adhésion de Mayotte à la Charte des Jeux des Iles, si la France acceptait que l'équipe de Mayotte n'arbore pas le drapeau tricolore sur ses maillots**. L'équipe de Mayotte pourra défiler, sans drapeau, directement derrière celle de la Réunion. En contrepartie, la France favorisera la participation des clubs de Mayotte à des compétitions avec des clubs comoriens.

Le conseil des ministres de la CJSOI a approuvé, lors de sa session extraordinaire du 14 décembre 2005, **l'adhésion de Mayotte et sa participation sous conditions** (interdiction d'arborer un quelconque symbole français, obligation de lever les couleurs de la CJSOI au son de l'hymne de la CJSOI en cas de victoire de Mayotte lors des remises de médailles) **aux manifestations sportives organisées sous son égide, dont les Jeux de l'Océan indien (JOI)**. Le communiqué final indique que la CJSOI ne voit pas d'objection à ce que le même principe de participation de Mayotte soit appliqué pour les Jeux des Iles, tout en précisant que la décision en incombe au Conseil international des jeux.

**L'adhésion de Mayotte à la charte des Jeux des Iles de l'Océan indien** a ensuite été entérinée à l'unanimité au cours de la 4<sup>ème</sup> réunion du Conseil international des jeux (CIJ), qui s'est tenue à Tananarive les 21, 22 et 23 avril 2006.

Enfin, le 21 janvier 2006, la vice-présidente de la fédération comorienne de football et le président de la ligue de football de Mayotte ont procédé à la signature de la convention de partenariat instaurant le tournoi de la Concorde, qui concrétise les efforts de coopération entre les îles des Comores et de Mayotte par le développement de rencontres sportives.

#### 4. L'évolution de la délinquance et les conditions de travail des juridictions

##### a) L'évolution de la délinquance

Le taux de délinquance par rapport à la population, hors infractions à la législation sur les étrangers, s'élève à 32,36 ‰ en 2005 (49,91 ‰ outre-mer et 61,44 ‰ en métropole). La délinquance générale a augmenté de 8,96 % en 2005 (hors infractions à la législation sur les étrangers).

Par ailleurs, après trois années de baisse, la délinquance de voie publique a très fortement augmenté (+ 38,63 %), en raison de la forte pression migratoire et de l'interruption de la desserte maritime entre Mayotte et Anjouan de décembre 2004 à novembre 2005, empêchant les éloignements d'étrangers en situation irrégulière. En revanche, au cours des huit premiers mois de 2006, cette délinquance a baissé de 22,83 %.

##### Evolution de la délinquance générale et de voie publique à Mayotte de 1997 à 2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. 2004/2005
Total des faits constatés	2.427	4.206	3.970	3.537	7.619	8.852	10.791	13.058	12.855	- 1,55 %
Délinquance voie publique	452	813	1.073	1.686	2.030	2.020	1.659	1.618	2.243	38,63 %

La proportion des mineurs délinquants atteint 8,4 % des mis en cause en 2005, et 19,6 % si l'on exclut les infractions à la police des étrangers (le taux métropolitain s'élevant à 18,15 %).

Le taux d'élucidation général est de 77,64 % en 2005 si l'on prend en compte les infractions à la législation des étrangers, dont le taux d'élucidation est proche de 100%. Ce taux s'élève à 43,3 % des faits constatés si l'on ne prend pas en compte ces infractions, ce qui reste un taux très favorable par rapport à la métropole (33,21 %).

##### b) Les conditions de travail des juridictions de l'ordre judiciaire

Le tribunal supérieur d'appel et le tribunal de première instance de Mamoudzou étaient hébergés dans le palais de justice édifié en 1955, jusqu'aux dégâts causés en janvier 2005 par le cyclone « Ernest », qui a entraîné l'abandon d'un projet d'extension du palais.

Un bâtiment annexe, appartenant à la collectivité départementale, abrite les services des nationalités, de l'instruction et du juge des libertés et de la détention, le registre du commerce, le service administratif, les archives du tribunal et les pièces à conviction.

**En raison des dégâts causés par le cyclone « Ernest », seuls les bureaux de l'état civil au sein du palais de justice demeurent utilisables. Le reste du bâtiment devra être démoli.**

Les juridictions sont pour l'instant installées dans des locaux situés à Kowéni, comprenant depuis septembre 2006 une salle d'audience et des bureaux. Le ministère de la justice dispose d'un terrain proche du palais actuel, sur lequel pourrait être construit un nouveau palais de justice, pour lequel des études de faisabilité ont été demandées.

*c) La maison d'arrêt de Majicavo*

Mise en service en 1995, la maison d'arrêt de Majicavo, d'une capacité de 90 places –dont 25 places mises en service au cours du premier trimestre 2005– accueille 134 détenus.

La situation actuelle de surpopulation et les perspectives d'évolution de la population pénale imposent d'accroître les capacités d'accueil par la construction de bâtiments supplémentaires sur la réserve foncière affectée à l'établissement, afin d'augmenter sa capacité d'accueil de 125 places.

L'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice procède aux études de faisabilité nécessaires à la programmation de cette opération.

## **5. L'amélioration des infrastructures**

*a) Le développement de la desserte aérienne*

En 2005, le trafic global sur l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi a connu une augmentation de 20 %, avec 200.389 passagers, liée à la croissance de la ligne Mayotte-Réunion, assurée par la compagnie Air Austral.

L'ouverture d'une liaison directe Mayotte-Paris en vols réguliers est liée à la réalisation du projet de nouvelle piste longue, arrêté par la collectivité en décembre 2003 et pour laquelle des études préalables se poursuivent. Sa mise en service dépend du plan de financement qui sera établi, pour un coût global de 150 à 200 millions d'euros. En tout état de cause, elle ne pourrait entrer en service avant 2011.

Cependant, dans l'attente de cette nouvelle piste, la compagnie Axis Airways a été autorisée à effectuer un vol charter hebdomadaire de juin à octobre 2006<sup>1</sup>, sur la liaison Paris-Moroni-Dzaoudzi-Paris.

*b) L'agrandissement du port de commerce de Longoni*

Afin de faire face à la saturation des infrastructures et de permettre l'accueil de navires à plus gros tonnage, des travaux d'agrandissement du port de commerce de Longoni sont en cours. Le premier chantier tend à construire

---

<sup>1</sup> En Boeing 757-200 de 225 sièges.

un quai de 223 mètres de longueur, pouvant accueillir des navires de 14 mètres de tirant d'eau, susceptibles de transporter 4.500 conteneurs. Le quai devrait être achevé en octobre 2008.

Un second chantier a pour objet la construction d'un terminal pétrolier et gazier, qui serait livré en juillet 2007. Le coût total de ces travaux s'élève à plus de 66 millions d'euros.

*c) Le développement des technologies de communication*

Mayotte devrait poursuivre son développement dans le secteur des télécommunications puisque l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a pris, en juillet 2006, une décision élargissant les possibilités de numérotation téléphonique. Ainsi, à partir de mars 2007, le code pays actuel, partagé avec l'Union des Comores (269) et utilisé pour les appels depuis l'international, sera remplacé par le code pays « France de l'Océan indien » (262), ce qui permettra à Mayotte de disposer d'un plus grand nombre de numéros.

S'agissant de l'Internet, la liaison avec le réseau s'effectuant par voie satellitaire, Mayotte ne dispose pas du haut débit et le nombre d'abonnés reste faible (environ 5.000).

Le Gouvernement souhaite qu'un opérateur rejoigne le projet de câble sous-marin de télécommunications qui longera les côtes est africaines, ce qui rendrait possible l'accès aux communications électroniques à haut débit.

***B. LE RENOUVELLEMENT DU CONSEIL GÉNÉRAL ET LES PERSPECTIVES DE DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON***

Lors de l'examen des projets de loi organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, le Sénat a adopté, à l'initiative de la commission des lois, des amendements tendant à renforcer les compétences des communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade en matière d'urbanisme et de fiscalité, conformément aux souhaits exprimés par les élus de l'archipel lors de la visite d'une mission d'information de votre commission en septembre 2005<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Christian Cointat sur les projets de loi organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, n° 25 (2006-2007) et le rapport fait au nom de la commission des lois à la suite d'une mission effectuée au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon du 15 au 23 septembre 2005, par MM. Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, Christian Cointat, Philippe Arnaud, Nicolas Alfonsi et Bernard Frimat, n° 152 (2005-2006).

## **1. Le renouvellement du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon est composé de dix-neuf membres, répartis au sein des circonscriptions électorales de Saint-Pierre (15 sièges) et de Miquelon-Langlade (4 sièges).

Cette assemblée a été intégralement renouvelée le 19 mars 2006. Un seul tour de scrutin a été nécessaire, puisque ne se sont présentés que deux listes dans chacune des deux circonscriptions.

A cette occasion, la classe politique locale a été largement renouvelée, le président du conseil général démissionnaire, M. Marc Plantegenest et le président du conseil général sortant, M. Charles Dodeman (divers gauche) n'ayant pas présenté leur candidature. En outre, sur les dix-huit conseillers généraux sortants, seuls quatre se sont représentés.

La participation a été plus faible qu'en mars 2000, 71,16 % des 4.887 électeurs s'étant déplacés, contre 77,26 % lors du premier tour de l'élection en 2000. A Saint-Pierre, la participation s'est élevée à 71,82 % contre 77,15 % en 2000 ; à Miquelon-Langlade, elle a atteint 65,48 % contre 78,17 % en 2000.

### **Résultats des élections territoriales du 19 mars 2006 à Saint-Pierre-et-Miquelon**

	<b>Nombre de voix</b>	<b>Sièges</b>
<b>Circonscription de Saint-Pierre</b>		
Archipel Demain	1.887 (66,77 %)	13
Cap sur l'avenir	939 (33,23 %)	2
<b>Circonscription de Miquelon-Langlade</b>		
Archipel Demain	162 (60,9 %)	3
Saint-Pierre-et-Miquelon ensemble	104 (39,1 %)	1

Le 31 mars 2006, M. Stéphane Artano a été élu président du conseil général.

## **2. Les perspectives de diversification économique de l'archipel**

L'archipel reste dépendant de la commande publique depuis la fin de la « grande pêche » au début des années 1990. Le bilan du secteur de la pêche apparaît d'ailleurs négatif en 2005, avec une baisse de 16 % du nombre de jours cumulés de sortie en mer par rapport à 2004.

En outre, les prises sont moins diversifiées qu'auparavant, le cabillaud, la coquille Saint-Jacques, le crabe des neiges et la lompe représentant 83 % du total en 2005, contre 58 % en 2004.

**Il convient par conséquent d'encourager les initiatives visant à diversifier les ressources économiques de l'archipel, en particulier dans les domaines de l'aquaculture et de l'exploitation des hydrocarbures.**

**En outre, votre rapporteur rappelle que l'utilisation optimale de l'aéroport de Saint-Pierre et la réparation des infrastructures portuaires de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade sont indispensables à la pérennisation des activités économiques de l'archipel.**

*a) L'aquaculture*

La société d'exploitation des coquilles (EDC) installée à Miquelon, depuis 2001, a enregistré des retards dans la validation de ses processus de production, la contraignant à différer la commercialisation des coquilles Saint-Jacques en 2006. Selon les indications fournies à votre rapporteur, le projet porte sur un objectif final de production de 150 tonnes de noix.

Des difficultés techniques et la révision de certaines données d'exploitation ont entraîné des retards par rapport au calendrier initial. La **mission réalisée au printemps 2006 par l'IFREMER** a néanmoins confirmé la validation de la phase de pré-grossissement des coquilles. La phase de grossissement sur filières, soit un ensemencement pour un grossissement en milieu naturel, préalable à une commercialisation, doit encore être validée.

Dès l'origine, les pouvoirs publics ont fortement soutenu ce projet aquacole. Ainsi, la société a bénéficié depuis sa création de subventions publiques de plus de 3 millions d'euros<sup>1</sup>.

En outre, l'Etat a manifesté sa volonté d'accompagner le projet à moyen terme, cette participation s'inscrivant, pour la période 2007-2011, dans le cadre du futur contrat de projet avec la collectivité. Cette participation reste conditionnée par la validation technique du mode de production, qui sera réalisée par l'IFREMER. Elle sera complétée par un accompagnement technique du projet dans le cadre d'un programme sectoriel de l'Office pour le développement de l'économie agricole dans les DOM (ODEADOM), pour les années 2007-2008.

Enfin, si Saint-Pierre-et-Miquelon ne peut bénéficier, en tant que pays et territoire d'outre-mer, de certaines aides européennes, une **dérogation aux règles d'origine** obtenue en juillet 2005 permettra à la société d'exporter ses noix de coquilles Saint-Jacques vers l'Union européenne<sup>2</sup>. En effet, la

---

<sup>1</sup> En 2006, l'Etat a apporté à l'entreprise 550.000 euros d'aides à l'investissement, le conseil général ayant pour sa part aidé le projet en acquérant des coquilles juvéniles pour un montant de 450.000 euros.

<sup>2</sup> Décision de la commission du 27 juillet 2005 portant dérogation à la décision 2001/822/CE du Conseil, pour ce qui concerne les règles d'origine pour les noix de coquilles du genre *Placopecten magellanicus* de Saint-Pierre-et-Miquelon.

production de l'archipel continue à être fondée en grande partie sur des naissains importés du Canada. Une dérogation aux règles d'origine est donc nécessaire pour que les coquilles élevées à Miquelon soient considérées comme originaires de Saint-Pierre-et-Miquelon et ne soient pas soumises à des droits d'importation à leur entrée dans l'Union.

### **Les accords de pêche avec le Canada et la gestion des ressources halieutiques**

Les conditions de pêche dans les eaux au large de Saint-Pierre-et-Miquelon font chaque année l'objet de négociations avec le Canada.

Le conseil consultatif franco-canadien, créé en application du procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations bilatérales entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 permet chaque année aux deux pays d'évoquer des questions d'intérêt commun liées aux **ressources halieutiques de la zone de pêche 3Ps**, commune à l'archipel et au Canada.

Lors de la douzième réunion de ce conseil consultatif à Paris les 3 et 4 mars 2006, les totaux admissibles de capture (TAC) ont été fixés à 13.000 tonnes pour la morue (contre 15.000 en 2005), 470 tonnes pour la plie grise (650 en 2005), 8.500 pour le sébaste<sup>1</sup> (8.000 en 2005).

Signé le 2 décembre 1994, le procès-verbal définissant la gestion par les deux pays des ressources halieutiques de la zone 3Ps est applicable pour une durée minimale de 10 ans, prolongée d'une période équivalente à toute période au cours de laquelle le stock de morue du 3Ps est soumis à moratoire. Il est ensuite « *reconductible par période de cinq ans sous réserve de dénonciation par l'une des parties dans un délai de six mois avant la date d'expiration* » (article 9).

Compte tenu des périodes de moratoire, l'échéance du procès-verbal d'application de l'accord relatif aux relations entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 devait intervenir le 16 avril 2007 si l'une des deux parties l'avait dénoncé avant le 16 octobre 2006, ce qu'aucun des deux pays n'a fait.

Toutefois, l'équilibre actuel pourrait être remis en cause **si le gouvernement canadien décidait d'inscrire la morue sur la liste des espèces en péril**, dans le cadre de la loi sur les espèces en péril votée en 2003 par le Parlement canadien. Une telle décision pourrait en effet aboutir à un nouveau moratoire.

#### *b) L'exploitation des hydrocarbures*

L'archipel souhaite développer des activités dans le secteur pétrolier, ou en **soutien aux activités d'exploration ou de production pétrolière**. Le Gouvernement a d'ailleurs accordé le 23 février 1998 un permis d'exploration

---

<sup>1</sup> *Le sébaste fréquente les eaux profondes en bordure des importants bancs de pêche et les chenaux profonds qui se sont creusés au fond de l'océan ; il se distingue des autres poissons à rayons épineux non seulement par sa couleur frappante, qui va de l'orange au rouge flamme et est parfois empreinte de brun, mais aussi par une protubérance osseuse sur la mâchoire inférieure, par un éventail d'épines osseuses situées sur le pourtour de l'opercule et par ses grands yeux.*

au sein de la zone économique exclusive (ZEE) entourant l'archipel aux compagnies Exxon Mobil Canada et Gulf Canada.

La ZEE a fait l'objet de plusieurs campagnes d'étude sismique et un forage a d'ores et déjà été réalisé en 2001. Même si les résultats obtenus ont été décevants s'agissant des ressources pétrolières, les informations recueillies sont précieuses pour déterminer le modèle géologique et progresser dans l'évaluation du potentiel de la zone.

La société opératrice du permis de Saint-Pierre-et-Miquelon et titulaire de permis côté canadien, a procédé à une nouvelle campagne sismique fin 2005, portant principalement sur son permis au Canada et pour une petite partie sur le permis de Saint-Pierre-et-Miquelon. Un forage pourrait être réalisé en 2007 sur la structure identifiée si elle est confirmée par les résultats de cette dernière étude. Ce forage serait implanté côté canadien mais la structure pourrait s'étendre dans la ZEE de Saint-Pierre-et-Miquelon.

En 2005, les sociétés Conoco-Phillips et Murphy Oil ont déposé auprès du ministère délégué à l'industrie une demande de mutation du titre à leur profit ainsi qu'une demande de prolongation exceptionnelle de la deuxième période de validité du titre minier de Saint-Pierre-et-Miquelon. La procédure d'instruction est en cours.

### **3. Le maintien d'un très faible taux de délinquance**

Exceptionnellement faible, la délinquance constatée à Saint-Pierre-et-Miquelon par la gendarmerie nationale<sup>1</sup>, seule force de police en charge de la sécurité publique, a baissé de 10 %, avec 90 faits.

L'archipel est par conséquent l'une des zones géographiques les plus favorisées de France en matière de criminalité, avec un taux de délinquance de 14,25 ‰ en 2005 (18,84 ‰ en 2004), contre 59,31 ‰ dans l'outre-mer et 62,35 ‰ en métropole. Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie en effet, à cet égard, d'une population réduite et d'un espace géographique circonscrit.

Par ailleurs, la délinquance constatée est d'une gravité généralement faible. Ainsi, la criminalité de voie publique demeure marginale au vu des statistiques relatives à l'outre-mer ; ces faits représentent 34 % de la délinquance dans l'archipel, contre 46 % dans les DOM.

Enfin, **les effectifs de gendarmerie ont été réduits de moitié en 2006 au sein de l'archipel**. En effet, après des incidents survenus en mars à l'intérieur puis à la sortie d'une discothèque de Saint-Pierre entre des jeunes et des militaires du peloton de gendarmerie mobile<sup>2</sup>, celui-ci a quitté l'archipel le mois suivant, à la demande des élus locaux.

---

<sup>1</sup> Dont l'effectif s'élève à 31 militaires.

<sup>2</sup> Soit une trentaine de personnes.

#### **4. La situation financière fragile des communes**

La situation financière des communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade reste fragile : leur autofinancement demeure insuffisant et leurs investissements sont financés principalement par les subventions de l'Etat.

Dans les deux communes, les charges sociales dépassent 60 % des dépenses de fonctionnement.

Le budget primitif 2005 de la commune de Saint-Pierre a été voté en déséquilibre réel, puis arrêté par le préfet fin 2005. Pour assurer le redressement des finances communales, un protocole pluriannuel de restructuration budgétaire et de redressement financier a été signé par le maire, le préfet et le trésorier-payeur-général pour les années 2006 et 2007. Aux termes de ce protocole, la commune s'engage à respecter des objectifs de gestion, tandis que l'Etat apporte des conseils, organise un comité de suivi avec l'Agence française de développement et verse une subvention exceptionnelle d'équilibre de 650.000 euros.

Les recettes fiscales et douanières représentent les principales ressources de la commune (74 % des recettes de fonctionnement)<sup>1</sup>. Elles sont essentiellement constituées par des reversements de fiscalité de la collectivité territoriale, dont la progression est irrégulière.

La commune de Miquelon-Langlade connaît également des difficultés financières, puisque son budget primitif pour l'année 2006 fait apparaître un déficit de 170.000 euros.

### ***C. L'ENJEU DU NICKEL ET DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE DES PROVINCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE***

#### **1. L'équilibre économique et social de la Nouvelle-Calédonie**

La province Sud compte 71 % des 230.789 habitants de la Nouvelle-Calédonie et concentre l'essentiel du tissu économique (85 % des employeurs et 90 % des emplois).

Aussi l'agglomération de Nouméa exerce-t-elle une très forte attractivité sur l'ensemble du territoire.

La province Nord rassemble 44.474 habitants, soit seulement 4,4 habitants/km<sup>2</sup> et 19,4 % de la population de la Nouvelle-Calédonie. Elle est traversée par une chaîne montagneuse centrale, séparant la côte Ouest, où se trouvent 40 % des habitants de la province, de grandes étendues de terre souffrant de la sécheresse, mais dont le sous-sol est riche en nickel, et la côte Est, qui constitue, avec 60 % de la population de la province, une région isolée entre mer et montagnes, où les possibilités de développement sont difficiles.

---

<sup>1</sup> La dotation globale de fonctionnement représente 20 % des recettes de fonctionnement.

La province des Iles Loyauté, où vit 10 % de la population de la Nouvelle-Calédonie, est également moins développée que la province Sud.

**Face aux déséquilibres spatiaux et économiques, les perspectives de développement de l'exploitation du nickel et de l'industrie métallurgique suscitent des espérances fortes.** Le développement équilibré du territoire, conditionné par la réalisation de l'usine de Koniambo dans la province Nord, est un facteur essentiel de l'apaisement institutionnel et social de la Nouvelle-Calédonie.

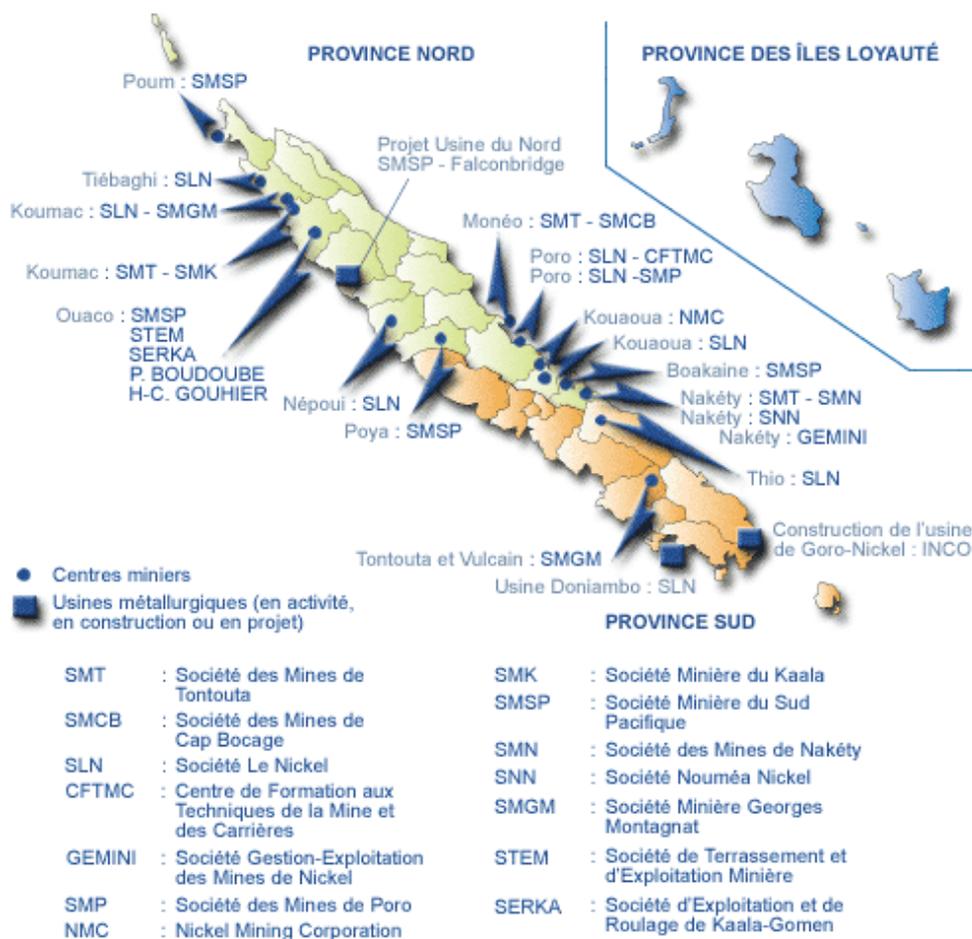
Aussi l'article 39 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit-il que le territoire adopte d'ici 2004 un schéma de mise en valeur des richesses minières. Ce schéma relève de la responsabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Un avant-projet, rédigé fin 2004, a servi de fondement aux discussions avec le syndicat des industries de la mine et les trois provinces, au cours de consultations menées en 2005. Une version finalisée du schéma a été transmise au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie fin 2005, puis envoyée au Sénat coutumier pour avis et observation, avant d'être soumis aux groupes politiques du Congrès.

La province Nord a récemment transmis une contre-proposition sur la partie de ce schéma relative aux conditions d'exportation de minerais qui conditionneront la réalisation du projet envisagé entre la Société minière du sud Pacifique (SMSP) et la société Poxo pour la fourniture de 1,8 million de tonnes de minerais à une usine située en Corée du Sud.

Le gouvernement calédonien doit également rendre un arbitrage sur la question des redevances minières, qui font l'objet de revendications de la part des tribus sur le territoire desquels se trouvent des mines. Le schéma de mise en valeur des richesses minières devrait être finalisé prochainement.

## **2. L'aboutissement indispensable des projets d'exploitation du nickel**

La Nouvelle-Calédonie produit 9 % du nickel extrait dans le monde et dispose d'au moins 20 % des réserves mondiales estimées. En 2005, la production de nickel a atteint 111.939 tonnes. Le secteur du nickel représente 10 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie, 0,7 % des employeurs et 5,7 % de l'emploi salarié (3.325 personnes).



*a) Le projet de Goro-Nickel dans la province Sud*

Le projet de réalisation d'une usine dans la province Sud, au gisement de Goro, conduit par la société Goro-Nickel, filiale de l'opérateur minier canadien INCO, a fait l'objet, au 30 juin 2006, de 1,5 milliard d'euros d'investissement. L'Etat a accordé le bénéfice de la **défiscalisation** au projet d'usine de traitement de nickel et à la construction de la centrale électrique qui sera nécessaire au fonctionnement de cette dernière et aux besoins du territoire. L'usine devrait produire, à partir de début 2008, 60.000 tonnes de nickel et 5.000 tonnes de cobalt par an.

Si la phase de réalisation de l'usine a commencé en 2005, elle a été retardée en 2006 par les blocages et dégâts occasionnés par les opposants au projet.

La province Sud a demandé la réalisation d'une contre-expertise environnementale en raison du rejet en mer des effluents contenant du manganèse.

En outre, saisi par le Comité Rheebeu Nuui<sup>1</sup>, le tribunal de grande instance de Paris a rendu, le 21 novembre 2006, une ordonnance de référé interdisant la construction du site de stockage des résidus, en raison de l'absence d'autorisation administrative, du dommage imminent lié au risque de déformation du sol et au danger de pollution de la nappe phréatique, des eaux courantes et des eaux de la baie de Prony. Le juge des référés estime en effet que les expertises de l'administration établissent « *un risque sérieux de pollution des eaux souterraines et de surface, des eaux de la baie de Prony, pollution constituée par des effluents acides et chargés de métaux lourds : nickel, cobalt...* ».

**Votre rapporteur pour avis souligne la nécessité d'assurer la protection de l'environnement en contrôlant les effluents rejetés par les usines exploitant le nickel, alors qu'une délégation de Nouvelle-Calédonie a transmis au Comité national des biens français du patrimoine un dossier visant à obtenir le classement des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'humanité.** Ce dossier devrait être bientôt transmis à l'UNESCO.

*b) Le projet de valorisation du gisement de Koniambo dans la province Nord*

Le projet de création d'une usine de transformation du nickel dans la province Nord, au massif de Koniambo, a connu fin 2005 une avancée décisive, avec l'engagement irrévocable de la Société minière du sud Pacifique<sup>2</sup> (SMSP) et de Falconbridge dans la construction de cette usine, respectant ainsi l'échéance fixée par les accords de Bercy de février 1998. Les titres miniers ont par conséquent été transférés à la société d'exploitation Koniambo Nickel au printemps 2006.

**Essentiel au rééquilibrage économique de la Nouvelle-Calédonie et à son avenir institutionnel, ce projet devrait être opérationnel en 2010.** Il comportera une usine pyrométallurgique d'une capacité de 60.000 tonnes par an, un port en eau profonde, une centrale électrique et des installations de désalinisation d'eau de mer.

Toutefois, l'opérateur canadien Falconbridge a fait l'objet d'un rachat en août par la société suisse Xstrata, qui a confirmé, le 24 novembre 2006, son engagement dans le développement de Koniambo, tout en évoquant l'augmentation du coût total du projet en raison de la hausse du prix des matières premières.

---

<sup>1</sup> L'association Comité Rheebeu Nuui a pour objet, dans le contexte de « l'ère nouvelle » ouverte par la construction de l'usine de Goro-Nickel et « pour atténuer les effets des contraintes de ce grand projet », « de représenter les intérêts de la population sur les questions d'environnement, d'aménagement, d'intégration économique, d'emploi et de respect du patrimoine historique et naturel kanak ». Les statuts de l'association, datant du 13 mai 2001, prévoient qu'elle s'attache en particulier à assurer une mise en œuvre des normes du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme dans le cadre du projet de mine et d'usine de traitement de nickel et de cobalt de la société Goro-Nickel.

<sup>2</sup> La SMSP est détenue à 87 % par la province Nord.

Lors de son audition devant la commission des lois, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a affirmé la volonté du Gouvernement d'assurer le respect des accords de Bercy, considérant que le projet d'exploitation du massif de Koniambo représentait une condition du maintien de la paix civile en Nouvelle-Calédonie et d'un équilibre fragile, auquel l'Etat devrait être particulièrement attentif.

### **Les principales forces politiques de Nouvelle-Calédonie**

Après les élections provinciales du 9 mai 2004, la liste « l'Avenir ensemble », disposant de 16 sièges sur 54 au Congrès, a obtenu la présidence du gouvernement local, confiée à Mme Marie-Noëlle Themereau.

L'Avenir ensemble est constitué de représentants de l'Alliance de M. Didier Leroux et de dissidents du Rassemblement-UMP.

Le Rassemblement-UMP, présidé par M. Pierre Frogier, député, et qui compte 15 sièges au Congrès, défend, depuis sa création en 1978 par M. Jacques Lafleur, le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République.

M. Jacques Lafleur, député, a récemment quitté le Rassemblement-UMP pour fonder le Rassemblement pour la Calédonie (RPC), présidé par M. Simon Loueckhote, sénateur.

Le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), créé en 1984, est une fédération de formations indépendantistes :

- l'Union calédonienne (UC), disposant de 7 sièges au Congrès ;
- l'Union nationale pour l'indépendance (UNI), comptant 8 sièges au Congrès ;
- l'Union calédonienne Renouveau (UC-Renouveau), disposant d'un siège au Congrès ;
- Libération kanak socialiste, disposant d'un siège au Congrès.

La Fédération des Comités de coordination indépendantiste (FCCI), poursuivant l'objectif de créer à terme les conditions de l'indépendance dans un cadre démocratique.

### **Composition du Congrès de la Nouvelle-Calédonie**

<b>Formation</b>	<b>Sièges</b>
Avenir ensemble	16
Rassemblement-UMP	15
UNI-FLNKS	8
Union calédonienne	7
Front national	4
FCCI	1
UC-Renouveau	1
L.K.S.	1
Autre	1
<b>Total</b>	<b>54</b>

### 3. La participation de l'Etat aux contrats de Nouvelle-Calédonie

La participation de l'Etat aux contrats de Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup> 2000-2004, prolongés d'un an en 2005, s'est élevée à 376,73 millions d'euros. Au 31 décembre 2005, le montant total des délégations, tous ministères confondus, atteignait 322,03 millions d'euros, soit 85 % des crédits de la part des contrats revenant à l'Etat. Le montant des engagements représentait 318,84 millions d'euros, soit 99 % du montant des délégations.

La participation de l'Etat aux contrats de Nouvelle-Calédonie pour la période 2006-2010 est fixée à 393,39 millions d'euros, répartis de la façon suivante :

#### Participation de l'Etat aux contrats de Nouvelle-Calédonie 2006-2010

(en millions d'euros)

Contrat Etat / Nouvelle-Calédonie	40,23
Contrat Etat / Province Nord	116,23
Contrat Etat / Province Sud	69,20
Contrat Etat / Province des Iles Loyauté	52,82
Contrat Etat / inter-collectivités	26,40
Contrat d'agglomération (Nouméa)	64,89
Contrat Etat/communes	33,62
<b>Total</b>	<b>393,39</b>

Source : Ministère de l'outre-mer.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, cette génération de contrats se distingue par un engagement plus lisible de l'action de l'Etat, grâce à la concentration des moyens sur des opérations d'investissement structurantes et à l'inscription des programmes communaux au sein de contrats Etat/communes, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales. L'effort financier de l'Etat porte en priorité sur l'habitat, la continuité territoriale et la lutte contre le chômage et l'exclusion.

Ainsi, le contrat de développement Etat-Nouvelle-Calédonie, d'un montant de 134,04 millions d'euros, vise à améliorer les conditions de vie des populations, notamment en poursuivant la reconstruction du centre hospitalier territorial (CHT), et à favoriser le rééquilibrage économique et social en renforçant la formation professionnelle et en finançant l'extension des pistes d'atterrissage des aérodromes de Lifou, aux Iles Loyauté, et de Magenta, à Nouméa.

---

<sup>1</sup> Contrats Etat-Nouvelle-Calédonie, Etat-Province Nord, Etat-province Sud, Etat-Province des Iles Loyauté, Etat-inter-collectivités, contrat d'agglomération de Nouméa, Païta, Mont-Dore et Dumbéa.

### **Les lois du pays adoptées en 2006**

Le Congrès de Nouvelle-Calédonie adopte les lois du pays, qui peuvent intervenir dans une douzaine de matières, telles que les principes fondamentaux du droit du travail et les règles relatives à l'exploitation du nickel. Adoptées après avis du Conseil d'Etat, elles peuvent être soumises, notamment à la demande du Haut commissaire de la République, à une seconde délibération qui conditionne l'éventuelle saisine du Conseil constitutionnel. Les lois du pays sont promulguées par le haut commissaire et ont une valeur législative.

Depuis le début de l'année 2006, le Congrès a adopté les lois du pays suivantes :

- loi du pays n° 2006-1 du 24 janvier 2006 supprimant la réduction générale de 15 % de l'impôt sur le revenu ;

- loi du pays n° 2006-2 du 24 janvier 2006 portant diverses dispositions d'ordre fiscal ;

- loi du pays n° 2006-3 du 8 février 2006 portant modification de l'ordonnance modifiée n° 85-1881 du 13 novembre 1985 relative aux principes directeurs du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail en Nouvelle-Calédonie ;

- loi du pays n° 2006-4 du 14 avril 2006 complétant le régime d'exonération fiscale des organisations syndicales de salariés ;

- loi du pays n° 2006-5 du 29 mars 2006 portant réforme de la fiscalité des produits pétroliers ;

- loi du pays n° 2006-6 du 14 avril 2006 complétant le régime d'exonération fiscale pour l'investissement lié à la construction d'une usine métallurgique ;

- loi du pays n° 2006-7 du 14 avril 2006 modifiant la loi du pays n° 2000-005 du 22 décembre 2000 portant diverses mesures fiscales douanières ;

- loi du pays n° 2006-8 du 8 juin 2006 portant modification de la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie ;

- loi du pays n° 2006-9 du 8 juin 2006 portant diverses dispositions d'ordre social.

## **4. La baisse de la délinquance et le fonctionnement des juridictions**

### *a) Une diminution de la délinquance*

La délinquance générale a connu une baisse de 7,1 % en 2005 en Nouvelle-Calédonie, avec 12.697 faits constatés. Cette diminution est particulièrement sensible à Nouméa, où elle atteint 8,68 %. La délinquance de voie publique a baissé de 8,35 % sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, représentant 46,87 % de l'ensemble des faits constatés contre 48,17 % en 2004. Elle a enregistré une diminution de 10,22 % à Nouméa et de 0,35 % dans le reste de la collectivité.

Ainsi, le taux de criminalité s'élève à 54,14 ‰, contre 59,38 ‰ en 2004 (62,35 ‰ en métropole et 59,31 ‰ en outre-mer). En revanche, les mineurs représentent 25,33 % des mis en cause en 2005 (29,6 % à Nouméa), contre 18,11 % à l'échelle nationale.

**Evolution de la délinquance générale et de voie publique  
constatée en Nouvelle-Calédonie**

	1977	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005
<b>POLICE NATIONALE</b>										
<i>Délinquance générale Faits constatés</i>	4.129	4.593	4.844	4.776	6.969	8.119	7.520	9.626	8.790	- 8,64 %
<i>Faits élucidés</i>	2.358	2.381	2.707	2.326	2.748	3.223	3.061	4.123	3.879	- 5,92 %
<i>Délinquance de voie publique</i>	1.848	2.688	2.695	1.625	3.119	4.164	3.786	5.054	4.521	- 10,22 %
<b>GENDARMERIE NATIONALE</b>										
<i>Délinquance générale Faits constatés</i>	7.052	6.554	7.508	5.096	3.625	4.081	3.944	4.043	3.907	- 3,36 %
<i>Faits élucidés</i>	5.255	4.374	3.841	2.592	2.323	2.124	2.156	2.171	2.155	- 0,74 %
<i>Délinquance de voie publique</i>	976	989	1.231	997	1.054	1.424	1.368	1.435	1.430	- 0,35 %

Le Haut-commissaire de la République a organisé de nombreuses actions des services de police et de gendarmerie pour lutter contre l'insécurité, telles que le renforcement de la coopération entre les polices nationale et municipale à Nouméa, la poursuite des opérations de prévention (« tranquillité vacances ») afin de lutter contre les cambriolages, la multiplication des opérations de sécurisation, notamment à la sortie des discothèques, pour réduire les violences et l'alcoolémie.

**Toutefois, la délinquance de voie publique a connu une hausse de 6,2 % au cours des huit premiers mois de l'année 2006**, en raison de violences et d'affrontements avec les forces de l'ordre lors d'événements publics et d'affrontements inter-communautaires.

Enfin, en août 2006, le conseil municipal de Nouméa a mis en place un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et quatre contrats locaux de sécurité ont été repris par le représentant de l'Etat, le procureur de la République et les maires de Nouméa, Dumbéa, Mont-Dore et Païta.

*b) Le renforcement des effectifs des juridictions de l'ordre judiciaire*

Face à l'augmentation de l'activité pénale du tribunal de première instance de Nouméa, due aux dossiers accumulés au cours des années 2004 et 2005, les effectifs de magistrats ont été renforcés, passant de dix-neuf en 2003

à vingt-et-un en 2004, puis vingt-trois en 2006 (dix-sept magistrats du siège et six du parquet).

De même, les effectifs de la cour d'appel ont augmenté, passant de huit magistrats en 2003 à dix en 2005, puis treize en 2006 (huit magistrats du siège et cinq du parquet). Cependant, votre rapporteur déplore que deux postes de magistrats demeurent vacants au sein de la cour d'appel, ainsi que deux postes et demi au tribunal de première instance.

Dans le cadre de l'application de la LOLF, la cour a procédé à une analyse de ses difficultés afin d'établir un contrat d'objectifs. Elle a ainsi fixé ses besoins à vingt-neuf greffiers et agents de catégorie C, un vice-président et un magistrat du parquet. La cour a obtenu la création de dix-neuf postes d'agents de catégorie C et l'installation d'un vice-président supplémentaire, ainsi que la création d'un centre de documentation. Cette augmentation des moyens alloués aux juridictions judiciaires devrait leur permettre de réduire les délais d'examen des affaires.

#### *c) Les projets d'aménagement du centre pénitentiaire de Nouméa*

Le centre pénitentiaire de Nouméa est confronté depuis plusieurs années à une surpopulation chronique. Il accueillait ainsi 302 détenus au 1<sup>er</sup> août 2006, pour une capacité globale de 192 places. Ancien et vétuste, l'établissement connaît de sérieuses difficultés de fonctionnement.

Cependant, les projets en cours d'élaboration devraient permettre d'améliorer les conditions d'accueil des détenus, avec la construction d'un centre spécialisé pour les peines aménagées (semi-liberté et fins de peines) d'une capacité de 80 places et d'un quartier des mineurs (5 places) et des jeunes majeurs (8 places). L'achèvement de la construction devrait intervenir début 2008 pour le quartier des mineurs et en 2009 pour le centre spécialisé.

**Votre rapporteur se félicite de la concrétisation de ces projets, qui devraient permettre de diminuer sensiblement la surpopulation carcérale.**

### ***D. LA SITUATION CONTRASTÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE***

#### **1. La situation politique**

La Polynésie française, dont le statut est fixé par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 et par la loi n° 2004-193 du 27 février 2004, bénéficie de l'autonomie et d'institutions garantissant le respect de ses intérêts propres au sein de la République.

Après le renouvellement des représentants de l'assemblée de la Polynésie française le 23 mai 2004, M. Oscar Temaru, maire de Faa'a, chef de l'Union pour la démocratie, a été élu premier « *président de la Polynésie française* ».

Des divergences au sein de la coalition le soutenant ont abouti au vote, le 9 octobre 2004, de deux motions de censure du gouvernement et à l'élection d'un nouveau président, le 22 octobre, M. Gaston Flosse.

Cependant, le scrutin du 23 mai 2004 dans la circonscription des Iles du Vent a été annulé par le Conseil d'Etat le 15 novembre 2004 et un nouveau scrutin a été organisé le 13 février 2005. A l'issue de ces élections partielles, M. Orcar Temaru a été à nouveau élu président de la Polynésie française.

Elu pour cinq ans, l'assemblée de la Polynésie française vote les lois du pays et le budget et contrôle l'action du président et du gouvernement.

#### **Composition de l'assemblée de la Polynésie française**

	<b>Nombre de sièges</b>
Union pour la démocratie	29
Tahoeraa	22
Alliance pour une démocratie nouvelle	2
Non-inscrits	4
<b>Total</b>	<b>57</b>

Le 13 avril 2006, M. Philip Schyle, chef du parti autonomiste Fetia Api, rattaché à la liste d'Alliance pour une démocratie nouvelle, a été élu président de l'assemblée de la Polynésie française.

## **2. La stagnation du secteur touristique**

La Polynésie française compte près de 256.000 habitants, dont 19.347 demandeurs d'emploi fin 2005 (contre 17.486 fin 2004 : + 10,6 %). L'année 2005 a connu un léger redressement de la conjoncture économique, le chiffre d'affaires des entreprises ayant globalement progressé de 5 %. La croissance a été portée par la demande interne (consommation des ménages, investissements des entreprises).

Le secteur de la perliculture a bénéficié d'une forte croissance, grâce à une augmentation de 19 % du prix moyen des perles, résultat d'une politique de qualité.

En revanche, la Polynésie française a accueilli 2 % de visiteurs en moins en 2005, alors que sa région a bénéficié d'une augmentation de 5 %. Le tourisme, qui constitue le premier secteur économique polynésien avec plus de 40 milliards de francs Pacifique de recettes par an, connaît une période de stagnation, alors que l'offre de transport aérien et la capacité d'hébergement s'accroissent respectivement de 12 % et 7 %.

Le record de fréquentation touristique de l'archipel fut atteint en 2000, avec plus de 250.000 visiteurs, contre 208.067 en 2005.

**Evolution de la fréquentation touristique de la Polynésie française  
selon la provenance géographique des visiteurs en 2005**

	<b>Evolution du nombre de visiteurs 2004/2005</b>
<b>Amérique du Nord</b>	<b>- 7,90 %</b>
<b>France métropolitaine</b>	<b>+ 0,40 %</b>
<b>Europe (hors France)</b>	<b>+ 3,80 %</b>
dont Italiens	+ 6,70 %
Espagnols	+ 21,70 %
<b>Japon</b>	<b>- 7,00 %</b>
<b>Zone pacifique</b>	<b>+ 10,90 %</b>
dont Australie	+ 25,00 %
Hawaï	+ 19,40 %
Nouvelle-Calédonie	+ 3,80 %
Nouvelle Zélande	- 1,70 %
<b>Amérique latine</b>	<b>- 8,60 %</b>

*Source : Ministère de l'outre-mer.*

La part de chaque région du monde dans l'origine des touristes visitant la Polynésie française s'établit comme suit en 2005 :

- Europe : 39 % ;
- Amérique du Nord : 34 % ;
- Asie pacifique : 23 %.

La part de l'Asie est appelée à croître dès que les autorités chinoises et françaises auront conclu un accord faisant de la Polynésie française une destination touristique agréée par la Chine.

### **3. Les perspectives de modernisation du régime des communes de Polynésie française**

La création des communes est relativement récente en Polynésie française, puisqu'elle procède de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes sur le territoire de la Polynésie française. Ainsi, 44 communes se sont ajoutées aux 4 communes qui existaient déjà : Papeete, créée en 1890, Uturoa, créée en 1931, Faa'a et Pirae, créées en 1965.

Ces communes demeurent régies par des dispositions issues du code des communes précédemment applicable en métropole (étendu par la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française) et soumises à un régime de tutelle de

l'État, avec un **contrôle a priori de leurs actes par le Haut-commissaire de la République**<sup>1</sup>.

La loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 a étendu au territoire la majeure partie du code des communes et le décret n° 80-918 du 18 novembre 1980 a rendu applicable à la Polynésie Française les articles réglementaires de ce code.

**La Polynésie française compte actuellement 48 communes et 98 communes associées, situation qui s'explique notamment par l'existence de communes dispersées sur plusieurs îles<sup>2</sup>. L'ensemble des communes se répartit sur 116 îles représentant 4 000 km<sup>2</sup> de terres émergées dispersées sur 4 millions de kilomètres carrés d'océan.** Les trois-quarts de la population habitent dans les 13 communes des Iles du Vent alors que le quart restant habite dans les quatre autres archipels (Iles sous le Vent, Iles Australes, Iles Marquises et Iles Tuamotu-Gambier).

La première étape de la modernisation du régime des communes a été engagée par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2004 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

Cette ordonnance dote les fonctionnaires des communes et des groupements de communes de Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs d'**un statut général**.

En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce texte, la plupart des personnels de ces collectivités et établissements publics étaient recrutés sur des contrats de droit privé, bien que l'article 6 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française ait déjà disposé qu'un statut des fonctionnaires communaux de Polynésie française devrait être instauré. La ratification de ce texte doit intervenir dans le cadre du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer<sup>3</sup>.

La seconde étape devrait faire l'objet d'une autre ordonnance, prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, et vise à étendre aux communes de Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics les dispositions des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette ordonnance est en cours d'élaboration et devrait être publiée au premier trimestre 2007.

---

<sup>1</sup> *Les actes des communes n'entrent en application que trente jours après leur transmission au Haut-commissaire ou au Chef de Subdivision Administrative ; celui-ci peut abréger ce délai. Certaines délibérations ne peuvent être exécutées qu'après approbation de l'autorité de tutelle.*

<sup>2</sup> *Trois communes comptent plus de 20.000 habitants : Faa'a (28.000 habitants), Papeete (26.000) et Punaauia (24.000).*

<sup>3</sup> *Article 11 du projet de loi ; cf. le rapport fait au nom de la commission des lois sur ce projet de loi par M. Christina Cointat, n° 25 (2006-2007).*

Le projet d'ordonnance prévoit **la suppression du contrôle *a priori* des actes des communes**, ce qui en fera des collectivités territoriales de plein exercice. L'entrée en vigueur de cette mesure interviendrait le 1<sup>er</sup> janvier 2012, avec la possibilité, pour les communes qui le souhaiteraient, de passer au nouveau régime dès le renouvellement des conseils municipaux, fixé en 2008.

#### **Le Fonds intercommunal de péréquation de Polynésie française**

Le fonds intercommunal de péréquation (FIP) a été créé par la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie française.

A l'origine, le FIP n'était doté de façon obligatoire que par la participation du territoire (article 10). Il représente cependant une part importante des ressources des communes (34 % en moyenne mais beaucoup plus pour les petites communes), et l'Etat a décidé de contribuer à son financement.

L'article 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française fixe désormais les règles relatives au comité de gestion du FIP et à la participation de la Polynésie française.

La **participation de la Polynésie française** correspond à une quote-part des impôts, droits et taxes du budget de la Polynésie française. La quote-part, qui était, jusqu'en 2005, de 15% des recettes fiscales de la Polynésie française, s'élève, pour l'année 2006, à 17% (décret n° 2006-1013 du 10 août 2006). Cette évolution entraîne une augmentation de 16,5 millions d'euros des ressources du FIP.

La **contribution de l'État**, qui existe depuis 1993, est désormais fixée par l'article 9 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, qui précise qu'elle « évolue comme la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

En 2006, le FIP a reçu une contribution de l'Etat de 8,41 millions d'euros et une participation de la Polynésie française de 127,5 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat doit verser d'ici la fin de l'année 2006 la quasi-totalité des sommes dues au FIP au titre des années 2001, 2002 et 2003 (20 millions d'euros ont été délégués le 20 septembre).

**Le FIP est réparti entre les communes par le comité des finances locales** (versement en section de fonctionnement et d'investissement des budgets communaux).

Une part peut être attribuée aux groupements de communes pour financer leurs projets. Le décret n° 2005-1611 du 20 décembre 2005, pris pour l'application du statut d'autonomie de la Polynésie française précise la composition du comité des finances locales (qui est très proche de celle de l'ancien comité de gestion) ainsi que les critères de répartition du fonds.

Si le passage d'un contrôle de légalité *a priori* à un contrôle *a posteriori* est l'objectif majeur de cette réforme communale, le projet d'ordonnance tend également à **moderniser le droit en vigueur**.

Il vise ainsi à le mettre en conformité avec les dispositions de la loi organique du 27 février 2004, qui précise la répartition des compétences entre les communes et la Polynésie française. Il rendrait par ailleurs applicables aux

communes polynésiennes les modifications intervenues dans le droit commun des collectivités territoriales, en particulier les avancées en matière de démocratie locale, de gestion des services publics locaux et de règles budgétaires et comptables.

L'extension des dispositions du CGCT aux communes de la Polynésie française nécessite de nombreuses adaptations qui, en premier lieu, s'inscrivent dans le cadre institutionnel défini par la loi organique du 27 février 2004. Il convient en effet de respecter la partition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française et les communes et de tenir compte des spécificités des communes polynésiennes, telles que leur éloignement et leur dispersion géographique.

Mise en œuvre parallèlement à la réforme de la fonction publique communale de la Polynésie française, la modernisation du régime des communes tend à les doter du cadre juridique nécessaire et adapté au plein exercice de leurs compétences.

#### **4. L'évolution erratique de la délinquance**

##### *a) L'évolution de la délinquance*

La délinquance a augmenté de 8,81 % en 2005 en Polynésie française (- 1,3 % en métropole). La délinquance de voie publique a connu une hausse de 1,33 % (- 4,75 % en métropole), cette catégorie représentant 36,1 % de la criminalité globale, soit une proportion nettement inférieure à la moyenne ultramarine (45,7 %) et métropolitaine (48,68 %).

##### **Evolution de la criminalité en Polynésie française de 1997 à 2005**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. 04/05
<b>POLICE NATIONALE</b>	3.441	2.878	2.775	2.710	3.501	3.439	2.974	2.918	2.847	- 2,43 %
<b>GENDARMERIE NATIONALE</b>	6.693	6.619	5.959	5.376	5.658	6.118	6.112	6.409	7.302	+ 13,93 %
<b>TOTAL TOUS SERVICES</b>	10.134	9.497	8.734	8.086	9.159	9.557	9.086	9.327	10.149	+ 8,81 %

Les vols avec violence augmentent de 30,77 % en 2005, après une baisse de 26,11 % en 2004. Les violences contre les personnes représentent 15,2 % du total des faits constatés en 2005 (+ 13,43 %).

Les affaires de stupéfiants ont progressé de 30,96 %, avec 901 cas contre 688 en 2004. Les opérations de recherche de plantations de pakalolo (cannabis) ont conduit à la saisie et à la destruction de plus de 53.197 pieds et de 21.294 graines en 2005.

La délinquance des mineurs a également augmenté (5,19 %), les jeunes délinquants constituant 17 % des personnes mises en cause (18,15 % en métropole).

**Toutefois, la Polynésie enregistre depuis 1997 une baisse de la délinquance générale de 0,15 %.** Ainsi, après l'augmentation observée en 2005, la délinquance a diminué de 2,7 % au cours des huit premiers mois de l'année 2006.

*b) La surpopulation du centre pénitentiaire de Faa'a*

La Polynésie française compte trois établissements pénitentiaires :

- le centre pénitentiaire de Faa'a à Tahiti (220 places) ;
- la maison d'arrêt de Taiohae dans les Iles Marquises (5 places) ;
- la maison d'arrêt d'Uturoa-Raiatea dans les Iles sous le Vent (20 places).

Les prisons polynésiennes accueillait 358 détenus au 1<sup>er</sup> août 2006, pour 245 places, le centre pénitentiaire de Faa'a connaissant un taux de surpopulation de 150 %, alors que les deux autres sites affichent une occupation conforme à leur capacité.

Lors de son audition devant la commission des lois, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a rappelé qu'une mission de l'administration pénitentiaire conduite en 2005 avait envisagé deux possibilités pour corriger cette situation : l'agrandissement du centre pénitentiaire de Faa'a ou la construction d'un nouveau centre sur un autre site, l'établissement actuel ayant dans les deux cas vocation à être utilisé comme maison d'arrêt.

La Chancellerie a finalement retenu le **projet d'extension du centre pénitentiaire sur son domaine actuel**. Cette extension pourrait être mise en service à l'horizon 2009-2010. Par ailleurs, afin de répondre de façon plus urgente à la situation de surpopulation, il est envisagé d'aménager au sein du centre de Faa'a un quartier de semi-liberté et un centre pour peines aménagées d'environ 30 places.

***E. LA NÉCESSAIRE MISE À JOUR DU STATUT DES ÎLES WALLIS ET FUTUNA***

La collectivité d'outre-mer des îles Wallis et Futuna est régie par la loi du 29 juillet 1961, modifiée par la loi de finances du 29 décembre 1971, les lois du 26 juin 1973 et du 18 octobre 1978, et par la loi organique du 20 février 1995.

## 1. Une situation politique et institutionnelle en suspens

### a) *La place du pouvoir coutumier*

L'article 3 de la loi du 29 juillet 1961 dispose que « *La République garantit aux populations du territoire de Wallis et Futuna le libre exercice de leur religion ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi.* » Elle reconnaît implicitement le pouvoir coutumier en instituant :

- **un conseil territorial** présidé par le Préfet, administrateur supérieur, chef du territoire, et doté de trois vice-présidents qui sont les trois chefs traditionnels des trois royaumes. Il comprend également trois membres désignés par le chef du territoire, après accord de l'assemblée territoriale. Il examine notamment tous les projets de délibération qui doivent être soumis à l'assemblée territoriale ;

- **trois conseils de circonscription**, un à Wallis (Royaume d'Uvéa), deux à Futuna (Royaumes d'Alo et de Sigave) qui sont élus dans les conditions prévues par la coutume. Ils délibèrent sur tous les projets préparés par le chef de circonscription et le délégué du Préfet, et notamment sur le budget de la circonscription<sup>1</sup>.

L'assemblée territoriale est composée de vingt membres élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Il existe cinq circonscriptions électorales (trois à Wallis, une dans chacun des deux Royaumes dans l'île de Futuna). Elle a été intégralement renouvelée lors du scrutin du 10 mars 2002. M. Emeni Simete a été élu président de l'assemblée territoriale en remplacement de M. Albert Likuvalu, lors du renouvellement du président et du bureau de l'assemblée en novembre 2005.

A Wallis, la tradition coutumière est incarnée depuis plusieurs décennies par le roi (Lavelua) Tomasi Kulimoetoke, intronisé le 12 mars 1959 alors que l'archipel vivait encore sous le régime du protectorat. Le roi jouit d'une autorité reconnue, y compris par ses pairs de Futuna. Affaibli par l'âge, il n'exerce désormais que partiellement ses responsabilités.

### b) *Les perspectives de révision du statut de 1961*

Lorsque les projets de loi organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer auront été définitivement adoptés, les îles Wallis et Futuna seront la seule collectivité d'outre-mer dont le statut n'aura pas été mis en conformité avec les dispositions de l'article 74 de la Constitution, issues de la révision du 28 mars 2003.

**Notre rapporteur souligne la nécessité de procéder à l'actualisation du statut de Wallis et Futuna au regard de ces dispositions et des évolutions intervenues dans le droit commun des collectivités territoriales.**

---

<sup>1</sup> *L'institution communale n'existe pas à Wallis et Futuna. Les circonscriptions en tiennent lieu.*

Cette mise à jour nécessite l'élaboration d'un projet de loi organique, qui devra être soumis à l'assemblée territoriale.

Une commission d'étude et de proposition sur le statut, placée sous la responsabilité du représentant de l'Etat, s'était réunie à plusieurs reprises en 2000 et 2001. Il a été pris acte en 2001 par les membres de cette commission que la réflexion était engagée et se poursuivrait.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les autorités coutumières, soucieuses de leurs prérogatives, sont plutôt favorables dans l'immédiat à une **concertation pour établir le bilan de l'application de l'actuel statut de 1961** et définir les modalités d'exercice de toutes les compétences.

Compte tenu des dispositions de l'article 74 de la Constitution et de la situation des intérêts propres des îles Wallis et Futuna, plusieurs éléments du statut devraient être actualisés :

- la répartition des compétences entre l'État et le territoire ;
- la procédure de consultation des institutions territoriales sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret ;
- le régime électoral de l'assemblée territoriale (il figure pour l'essentiel dans une loi de 1952 prise pour les élections aux assemblées d'Afrique équatoriale française, d'Afrique occidentale française, du Togo et du Cameroun les règles sur les incompatibilités et les inéligibilités n'ont pas évolué depuis lors) ;
- une plus grande association des élus de l'exécutif local, sous une forme à déterminer ;
- le régime législatif, afin de simplifier les modalités d'entrée en vigueur locale des lois et règlements.

Dans ce cadre, une réflexion pourrait être conduite sur l'éventuelle création de structures de type communal, adaptées à l'organisation coutumière de la collectivité.

## **2. La faiblesse structurelle de l'activité économique et de la population active**

Les îles Wallis et Futuna comptent 15.000 habitants. Le nombre de salariés du secteur privé, qui représentent 32 % de la population salariée, a connu une baisse au cours de l'année 2005 (577 contre 619 fin 2004).

Les services non marchands (éducation, santé) restent les activités dominantes du territoire. La collectivité ne tire aucun revenu de l'exportation. La taille restreinte du marché ne permet de développer que de petites entreprises (moins de 10 salariés). La capacité hôtelière n'atteint que 54 chambres dont la clientèle est composée essentiellement d'hommes d'affaires ou de techniciens en mission sur le territoire.

Le nombre de touristes reste marginal et n'est pas recensé sur le territoire. L'activité plaisancière est également très faible. Les perspectives de croissance sont tributaires de **lourds handicaps structurels** : éloignement, coût du transport, absence de cadre juridique relatif à la propriété foncière, infrastructures et services très peu développés.

Aussi n'existe-t-il pas d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les bénéfices des sociétés, ou d'impôt sur le revenu des valeurs mobilières à Wallis-et-Futuna. Le régime fiscal du territoire est par conséquent fondé sur la fiscalité indirecte qui constitue l'essentiel des ressources propres du territoire (93% des recettes fiscales).

Cette situation s'explique en partie par **la faiblesse de la population active** (1.651 personnes ayant un emploi dont 1.008 dans le secteur public) et par celle du tissu des entreprises, très ténu, fragile et qui a tendance à régresser.

#### **L'application de l'accord particulier entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et le territoire des îles Wallis et Futuna**

L'accord particulier entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et le territoire des îles Wallis et Futuna, prévu par l'article 225 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, a été signé le 1<sup>er</sup> décembre 2003. Cet accord codifie les relations entre Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie. En effet, un nombre important de Wallisiens et de Futuniens vivent en Nouvelle-Calédonie et celle-ci assure plusieurs services à Wallis-et-Futuna.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'accord traitent des modifications apportées à **l'organisation des services de l'État**, ce dernier s'engageant, « *sauf exceptions justifiées par l'intérêt du service* », à organiser de façon distincte ses services en Nouvelle-Calédonie et sur le territoire des îles Wallis et Futuna.

Ainsi, l'arrêté interministériel du 12 juillet 2006 crée un **service de l'aviation civile particulier à Wallis et Futuna**, indépendant de celui de la Nouvelle-Calédonie. Un arrêté du ministre de la défense du 22 novembre 2005 a en outre remplacé le détachement de gendarmerie présent aux îles Wallis et Futuna par une compagnie, l'effectif étant augmenté à cette occasion de deux sous-officiers.

Par ailleurs, la création, au sein du service de l'inspection du travail et des affaires sociales des îles Wallis et Futuna, d'une section chargée des **affaires sanitaires et sociales**, a été concrétisée par une délibération de l'assemblée territoriale du 2 août 2006. Cette création répond à la nécessité de mieux coordonner la politique sanitaire et sociale sur le territoire.

L'article 4 de l'accord prévoit que la Nouvelle-Calédonie évoque, en tant que de besoin, avec le territoire des îles Wallis et Futuna, « *les sujets pouvant avoir des incidences sur les ressortissants de cette collectivité* ». Selon les indications fournies à votre rapporteur, ces discussions prennent la forme de **rencontres ponctuelles entre le président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, et la présidente du gouvernement de Nouvelle-Calédonie**, sur des sujets précis (locaux de la délégation de Wallis et Futuna à Nouméa, logement des étudiants wallisiens et futuniens...).

### **3. Le soutien affirmé de l'État et le redressement des comptes de la collectivité**

#### *a) L'application de l'accord sur le redressement des finances locales*

Un protocole d'accord portant sur le redressement des finances locales a été signé le 25 novembre 2003. En application de cet accord, une aide exceptionnelle de l'État, d'un montant total de 3.682.700 euros a été versée à la collectivité en deux fractions, la première de 2,3 millions d'euros en 2004 et la seconde de 1,3827 million d'euros en 2005.

En contrepartie, la collectivité a mis en œuvre les mesures préconisées dans le protocole de redressement financier, afin de maîtriser ses dépenses :

- stabilisation des dépenses de personnel (gel du point d'indice, non-remplacement d'un départ sur trois...) ;
- réforme des bourses aux élèves et étudiants (octroi sous condition de ressources). Cette réforme qui conditionnait le deuxième versement de l'aide exceptionnelle, est intervenue en février 2005.

Ainsi, l'ensemble du budget primitif 2006 (budget principal et budget annexe du service des postes et télécommunications) s'équilibre à 29,5 millions d'euros. Par ailleurs, le compte administratif 2005 fait ressortir un résultat annuel positif tant sur l'investissement (0,750 millions d'euros) que sur le fonctionnement (2,8 millions d'euros) soit au total un excédent de 3,6 millions d'euros.

#### *b) Les contrats de développement*

Le contrat de développement conclu entre l'Etat et les îles Wallis et Futuna pour la période 2000-2004 a été signé le 4 mai 2000. Il s'élève à 39,45 millions d'euros, dont 37 millions financés par l'Etat.

Ce contrat a été prolongé de deux ans, à enveloppe constante pour les crédits d'investissement, et devrait donc s'achever le 31 décembre 2006. Au 31 décembre 2005, le montant total des délégations des ministères techniques atteignait 21,19 millions d'euros, soit 95% des 22,37 millions d'euros de crédits inscrits au contrat ; le montant des engagements représentait 100% du montant des délégations.

Le montant total des délégations du ministère de l'outre-mer s'élevait à 15,05 millions d'euros, soit 100% de la part inscrite au contrat ; le montant des engagements atteignait 100% des délégations.

Le montant total des délégations, tous ministères confondus, représentait 36,24 millions d'euros, soit 97% des 37,42 millions d'euros de crédits de la part Etat du contrat de développement ; le montant des engagements sur ce contrat atteignait 36,24 millions d'euros, soit 100% des délégations. Le total des mandatements atteignait 26,85 millions d'euros, soit 74% des engagements.

La totalité des crédits de la part Territoire du contrat a été consommée, soit 2,28 millions d'euros affectés à l'action sociale et répartis en 0,61 millions d'euros en faveur de l'aide aux personnes âgées, et 1,67 millions d'euros en faveur de l'aide à l'enfance.

Les actions financées concernent la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics, l'aménagement du cadre de vie et le développement des équipements sportifs, la formation des jeunes et le développement de l'offre de débouchés professionnels.

Le préfet, administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna, a défini un **projet de contrat pour la période 2007-2011**, en liaison avec la collectivité. Un premier cadrage financier a été élaboré, qui prévoit une participation de l'Etat à hauteur de 39,5 millions d'euros répartis entre divers axes (agriculture et pêche, infrastructures et équipement, environnement, action sanitaire et sociale, éducation, formation professionnelle, jeunesse et sports, culture, artisanat).

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de conduire, dans le cadre de ce contrat, un effort pour le **désenclavement de Futuna**, en améliorant les conditions de desserte aérienne et maritime de l'île.

#### *c) La convention de développement*

La convention de développement de Wallis-et-Futuna, d'un montant de 25 millions d'euros, prévoit, pour la période allant de 2003 à 2007, la mise en place de fonds complémentaires au contrat de développement en cours, destinés à la réalisation, dès 2003, d'opérations nouvelles, ou complémentaires des programmes déjà engagés (remise à niveau et modernisation des infrastructures, projets économiques permettant d'assurer la continuité territoriale, soutien au secteur économique, protection de l'environnement, affirmation de l'identité culturelle, amélioration du cadre de vie).

Les projets retenus dans cette convention le sont dans le cadre d'un plan d'emploi des crédits (PEC), arrêté chaque année par l'administrateur supérieur, en liaison avec les représentants du territoire.

Le total des délégations de crédits reçues au 31 décembre 2005 s'élève à 8,34 millions d'euros, soit 33% du total de la convention. Les engagements représentent 100% des délégations. Le total des crédits de paiement atteint 2,59 millions d'euros, soit 31% du montant des engagements.

#### **4. Le maintien d'un très faible taux de délinquance**

Avec 196 infractions constatées en 2005 par la gendarmerie nationale, qui assure la totalité de la surveillance des îles Wallis et Futuna, le taux de délinquance reste très faible (13,11 ‰), malgré une augmentation de 24,5 % par rapport à 2004.

Au cours des huit premiers mois de 2006, la délinquance générale a baissé de 39 % (64 infractions contre 108 sur la même période de 2005). Parallèlement, la délinquance de voie publique a baissé de 44 % avec 31 infractions relevées.

**Les atteintes aux biens peuvent faire l'objet d'un règlement selon le mode coutumier, par l'intervention des chefferies**, comme le permet la loi n°61-814 modifiée du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer (article 3, 1<sup>er</sup> alinéa).

Ce recours à la coutume ne permet pas le suivi de la délinquance par les autorités de l'Etat selon la voie judiciaire. En effet, ce n'est qu'en cas d'échec du recours au droit coutumier que les parties s'orientent vers la procédure de droit commun.

#### ***F. L'INDISPENSABLE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES***

L'article 72-3, premier alinéa, de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, dispose, que : « *La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises* ».

Ainsi, les Terres australes et antarctiques françaises ne relèvent pas de la catégorie des collectivités d'outre-mer, désormais régies par l'article 74 de la Constitution, mais constituent une collectivité sui generis, régie par la seule loi ordinaire.

L'article 8 du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer modernise le statut des TAAF, défini par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955. Il inscrit dans la loi le rattachement des îles Eparses aux TAAF.

Lors de l'examen de ce texte, le Sénat, à l'initiative de la commission des lois, a inséré le statut de Clipperton au sein de la loi du 6 août 1955, modifiant en conséquence son intitulé<sup>1</sup>. Il a en outre précisé les missions de l'administrateur supérieur des TAAF et lui a reconnu la faculté de déroger à la règle de dépôt de la trésorerie des collectivités territoriales au Trésor public, afin de permettre à la collectivité de placer ses disponibilités.

---

<sup>1</sup> Cette loi deviendrait la « loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton ».

## 1. L'Antarctique, terre d'observation scientifique

En Antarctique, la souveraineté française sur la Terre Adélie s'exerce dans le cadre du **traité de Washington de 1959**, qui a gelé toutes les revendications territoriales et affirmé la liberté de la recherche scientifique sur tout le continent. Le traité a été complété en 1991 par le protocole de Madrid sur la protection de l'environnement, qui fait de ce continent « *une réserve naturelle consacrée à la paix et à la science* ». La France s'intègre dans ce système international en étant à la fois :

- signataire dès l'origine du traité de Washington, avec 12 pays. Les signataires du traité sont aujourd'hui au nombre de 45.

- reconnue par ce traité comme un Etat possessionné (les 6 autres Etats possessionnés sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Chili, l'Argentine, le Royaume-Uni et la Norvège) ;

- partie consultative : 28 Etats signataires du traité ont la qualité de partie consultative. Ce groupe comprend les 12 Etats signataires en 1959 et 16 autres Etats qui ont acquis le statut de partie consultative après avoir démontré l'intérêt qu'ils portent à l'Antarctique « *en y menant des activités substantielles de recherche scientifique telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'une expédition* » (art. 9 du traité sur l'Antarctique). Ces Etats ont un droit de vote lors des réunions des parties consultatives.

Le ministère de l'outre-mer ne finance pas la recherche scientifique en Antarctique. Cependant, des programmes scientifiques se déroulent, notamment sur la base Dumont d'Urville. Ils sont généralement coordonnés par l'**Institut polaire français Paul Emile Victor (IPEV)**.

Cet institut est un Groupement d'Intérêt Public (GIP) constitué par neuf organismes publics ou parapublics. Trois d'entre eux interviennent de façon plus significative : le ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies, qui alimente pour l'essentiel le budget de l'IPEV, le ministère des affaires étrangères et le CNRS, qui met du personnel à la disposition du GIP.

Les programmes de recherche de l'Institut Paul Emile Victor portent sur les sciences de l'univers :

- observatoires sismologiques globaux (géomagnétisme) ;
- étude de la stratosphère antarctique et de la destruction de l'ozone ;
- observation de la composante nucléonique du rayonnement cosmique ;
- forage à 950 m à Berkner Island pour étudier l'évolution du climat et de la calotte antarctique au cours de l'holocène et de la dernière glaciation, dans le secteur de la mer de Weddell et les shelves de Ronne et de Filchner ;
- étude du cycle atmosphérique du soufre en relation avec le climat aux moyennes et hautes latitudes sud.

Ces recherches portent également sur les sciences de la vie :

- relations entre variabilité environnementale, effort de reproduction et dynamique des populations de prédateurs marins ;
- mécanismes d'adaptation au froid chez les endothermes et ectothermes<sup>1</sup> antarctiques et subantarctiques ;
- stratégie énergétique des prédateurs marins (oiseaux et mammifères plongeurs) et variabilité physique et trophique de l'océan Austral ;
- ichtyologie côtière en Terre Adélie.

Pour mener à bien ses missions de recherche, l'IPEV dispose de bases en Terre Adélie et loue le navire ravitailleur des TAAF, le Marion Dufresne.

### **Le Marion Dufresne**

Le Marion Dufresne est un **navire polyvalent**, à la fois paquebot servant au transport du personnel des bases et des visiteurs vers les Terres Australes (110 passagers), cargo chargeant des containers et des colis lourds d'une capacité de 4.600 m<sup>3</sup> et possédant deux grues jumelables de 25 tonnes et trois autres grues de service, pétrolier transportant du fuel pour les stations, porte-hélicoptères et navire de recherche. Il est en effet équipé de 650 m<sup>2</sup> de laboratoires, un sondeur multifaisceau et d'un carottier géant.

Il assure deux fonctions principales :

- la logistique des îles australes françaises : Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam, sous la responsabilité des TAAF ;
- la recherche océanographique sur la majeure partie des océans, sous la responsabilité de l'IPEV.

Ce navire de 120,50 m de long sur 20,60 m de large, pouvant embarquer 110 passagers, est utilisé pendant les deux tiers de l'année par l'IPEV, chargé de mettre en œuvre des campagnes océanographiques à son bord. Son coût de fonctionnement s'élève à 10 millions d'euros par an.

Disposant d'équipements modernes, il est opérationnel dans tous les domaines de l'océanographie : géosciences marines, océanographie biologique, physique et chimie des océans... Sa spécificité est reconnue sur le plan international en matière de sédimentologie. Pourvu d'un « carottier géant », il est un des seuls navires à collecter des carottes sédimentaires pouvant atteindre 60 mètres de longueur.

Entré en service en 1994, le Marion Dufresne devrait encore être utilisé pendant huit ans. **Votre rapporteur souligne la nécessité de préparer la succession du Marion Dufresne avant qu'il n'atteigne le terme de ses vingt années de service.**

En effet, l'existence d'un navire assurant le ravitaillement des bases des TAAF apparaît essentielle au maintien de la recherche scientifique et à la préservation des ressources naturelles.

---

<sup>1</sup> Un animal ectotherme est un animal dont la température corporelle varie en fonction de la température de son milieu de vie.

## 2. La préservation des ressources halieutiques

La zone économique exclusive (ZEE) française entourant les TAAF s'étend sur 1.750.000 km<sup>2</sup>, soit 16 % de la surface totale des ZEE françaises<sup>1</sup>. Cette ZEE comporte des ressources halieutiques importantes et diversifiées à forte valeur ajoutée, **relativement préservées au regard de la situation des pêcheries mondiales.**

La pêche constitue actuellement la seule activité économique significative dans les Terres australes. Les principales ressources sont la langouste dans la zone économique entourant les îles Saint-Paul et Amsterdam, et la légine (sorte de merlu pouvant mesurer plus de 2 mètres, très recherché sur les marchés japonais et nord américain et dont le prix de vente est particulièrement élevé) dans les zones économiques entourant Crozet et les Kerguelen.

Une pêche illicite de grande ampleur s'est développée depuis une dizaine d'années, portant gravement atteinte à la ressource en légine. Depuis 1997, plus de vingt bateaux ont été arraisonnés par la marine française. D'après les données recueillies à l'île Maurice, la pêche illégale à la légine dans la zone sud de l'océan Indien représente plus de 10 000 tonnes soit le double de la pêche autorisée. Lutter contre ce phénomène est d'autant plus difficile que la zone est très étendue et les pêcheurs bien organisés.

Le renforcement des moyens d'action de l'Etat et la contribution importante des professionnels (participation des armateurs au financement du navire de surveillance l'OSIRIS) ont permis de réduire à quelques incursions ponctuelles la pêche illicite dans les ZEE des Terres australes. La pêche illicite se poursuit toutefois en haute mer.

Dans la zone sud de l'Océan Indien, la lutte contre la pêche illicite à la légine constitue **une priorité de l'action de l'Etat**. Un dispositif de surveillance utilisant deux satellites, Radarsat 1 (devenu en 2006 Radarsat 2) et Envisat a été mis en œuvre par le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) de La Réunion.

Ce dispositif permet une bonne connaissance de l'activité de pêche illicite dans les zones surveillées c'est-à-dire l'intégralité des ZEE des TAAF et des zones australiennes de Heard et de Mac Donald. La marine française consacre chaque année 250 jours de mer (patrouilleur ALBATROS) à la surveillance de la zone en compagnie de l'OSIRIS, navire de pêche à la légine qui effectue 150 jours de présence dans la zone.

Depuis la fin de l'année 2003, la situation a évolué favorablement avec une **baisse notable de la présence des pêcheurs clandestins**. Les images satellitaires et les observations des navires français de pêche ou de

---

<sup>1</sup> La ZEE entourant la Polynésie française s'étend sur 4.804.000 km<sup>2</sup> et représente 47,14 % de la surface totale des ZEE françaises. Cette surface totale place la France au deuxième rang mondial après les Etats-Unis.

surveillance montrent que les pêcheurs clandestins restent à l'extérieur de la ZEE et ne tentent plus que de brèves incursions à l'intérieur de celle-ci. La surveillance par le biais des satellites radar est aujourd'hui devenue pleinement opérationnelle.

Prenant acte des préoccupations croissantes face au problème persistant que pose la pêche illicite dans les zones maritimes adjacentes aux TAAF et de la zone antarctique australienne, la France et l'Australie ont décidé de coopérer étroitement afin d'optimiser les procédures et les moyens permettant de faciliter la réalisation des opérations de surveillance.

Dans ce cadre, au niveau bilatéral, le traité de coopération maritime signé avec l'Australie en novembre 2003, destiné à renforcer la police des pêches par la définition de procédures de surveillance et l'échange d'informations, a pris sa pleine dimension. Ce type de coopération permet d'échanger des renseignements obtenus lors de la surveillance des zones, d'effectuer des missions de surveillance conjointe et d'assurer le soutien logistique d'une partie à une autre.

L'accord paraphé le 29 août 2006 en Australie par le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière de surveillance des pêches dans les zones maritimes adjacentes aux terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles Mac Donald actuellement en discussion doit renforcer l'accord cadre signé avec les Australiens en 2003 puisqu'il intègre la possibilité d'effectuer des opérations de police, éventuellement accompagnées de mesures coercitives. La signature de cet accord devrait intervenir prochainement.

### **3. La création de la réserve naturelle des Terres australes françaises**

Le décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006 portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises **classe en réserve naturelle nationale les parties terrestres et maritimes des archipels de Crozet, de Saint-Paul, d'Amsterdam et de Kerguelen**. La gestion de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises est confiée à l'administrateur supérieur des TAAF, le conseil consultatif des TAAF tenant lieu de comité consultatif de la réserve.

Cette réserve naturelle s'étend sur une partie terrestre de 700.000 hectares et comprend une partie marine de 1.570.000 hectares.

Selon le rapport établi par le ministère de l'écologie et du développement durable sur la réserve naturelle des Terres australes françaises, *« Les Terres Australes et Antarctiques françaises constituent en nombre d'espèces et d'individus l'un des derniers et des plus spectaculaires sanctuaires de la nature sur notre planète. Elles abritent 44 espèces d'oiseaux nicheurs et 3 espèces de pinnipèdes (Manchots papous, Pétrels plongeurs, Cormorans, Goélands, Albatros, Manchots royaux....). Elles accueillent en*

*période de reproduction plusieurs dizaines de millions d'oiseaux marins sur les îles Crozet et Kerguelen. Avec 37 espèces, les îles Crozet abritent la communauté d'oiseaux de mer la plus riche au monde. »*

Par ailleurs, le sous-sol des îles Kerguelen présente un intérêt remarquable pour la recherche géologique.

**Les programmes scientifiques menés depuis plusieurs décennies dans les TAAF permettent à la France de disposer de données très avancées sur l'origine de la biodiversité et les mécanismes de son maintien, les adaptations physiologiques, la structure et le fonctionnement des écosystèmes, le cycle du carbone, l'évolution des pollutions et l'histoire de la terre et des climats.**

Les recherches dans ces laboratoires naturels doivent se poursuivre en dehors de toute interférence avec les activités humaines. Plusieurs espèces végétales et animales ont été introduites volontairement à des époques différentes dans les Terres australes, provoquant des dommages considérables sur la flore et la faune locales. Aussi, le décret du 3 octobre 2006 interdit-il l'introduction à l'intérieur de la réserve d'animaux et de végétaux, sauf autorisation délivrée à des fins scientifiques par le représentant de l'État. Il en va de même pour la collecte de minéraux et la circulation des véhicules.

Votre rapporteur estime qu'une réflexion pourrait être engagée afin d'incorporer l'île de Clipperton dans le vaste ensemble de recherches scientifiques organisées au sein des TAAF, compte tenu du caractère unique de son lagon fermé, où vivent et se développent des espèces encore inconnues.

\*

\*           \*

<p><b>Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2007.</b></p>
---



## ANNEXE

### AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

#### ARTICLE 34 Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Emploi outre-mer</b> Dont Titre 2				
<b>Conditions de vie outre-mer</b>		1.000.000		1.000.000
<b>Intégration et valorisation de l'outre-mer</b> Dont Titre 2	1.000.000		1.000.000	
<b>TOTAL</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.000.000</b>
<b>SOLDE</b>	0		0	

#### OBJET

La spécificité première des collectivités ultramarines est d'évoluer dans un environnement régional en tout point différent et éloigné de la métropole.

Or, c'est non seulement dans leurs relations avec la métropole mais aussi dans celles qui doivent se créer avec les Etats et les territoires qui leurs sont voisins que le développement de ces collectivités peut réellement s'accomplir. Force est cependant de constater que cette coopération régionale reste embryonnaire et n'a pas encore pris toute sa mesure.

Pourtant, des outils existent, à commencer par les fonds de coopération régionale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte, qui permettent de cofinancer les projets de coopérations envisagés tant par les collectivités publiques que par les personnes privées.

Votre commission est convaincue que cette aide à la coopération peut permettre de mener à bien des actions portant sur des questions économiques, sanitaires et sociales, tant dans la Caraïbe que dans l'océan Indien. La commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine a d'ailleurs elle-même souligné combien cette coopération pourrait permettre, en développant les

services publics souvent défaillants des pays voisins des collectivités ultramarines, de réduire l'afflux massif d'immigrés clandestins en Guyane, à Mayotte et en Guadeloupe.

Or, les crédits prévus dans le présent projet de loi de finances pour l'action n° 5 du programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer », qui finance pour l'essentiel les cinq fonds de coopération régionale, ne semblent pas être à la mesure de l'effort financier qui s'impose.

Cet amendement propose donc :

- de supprimer 1 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement affectés à l'action n° 5 « Culture, jeunesse et sports » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » ;

- d'affecter 1 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement au programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer », sur l'action n° 2 « Coopération régionale ».

Cet abondement devrait ainsi permettre de renforcer les financements susceptibles d'être apportés par les différents fonds de coopération régionale.

### **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 50 BIS**

Après l'article 50 *bis*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005) est complété par sept alinéas ainsi rédigés :

« Le document relatif à la politique mentionnée au 7° comporte également :

- « - un état récapitulatif, par mission, de l'effort budgétaire et financier consacré à chaque département ou région d'outre-mer, à chaque collectivité d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises ;

- « - une évaluation du coût net de chaque exonération de cotisation sociale ou d'impôt destinée à l'outre-mer ;

- « - un état de la mise en œuvre du principe de continuité territoriale en matière de transports de personnes ;

- « - le détail et le coût des compléments de rémunérations, de pensions et d'indemnités temporaires applicables aux fonctionnaires en poste outre-mer ;

- « - le détail des statuts fiscaux particuliers ;

- « - tous les deux ans, une appréciation des différences de salaires et de prix à la consommation entre les collectivités territoriales ultramarines et la métropole. »