

N° 96

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

## 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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

**OUTRE-MER**

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, 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, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. 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-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49**

**Sénat : 90 et 91 (annexe n° 18) (2007-2008)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LA PÉRENNITÉ DE L'ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE, FINANCIER ET FISCAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER</b> .....	10
<b>A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » : UN EFFORT FINANCIER SOUTENU, OBSCURCI PAR DE NOUVELLES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE</b> .....	10
1. <i>Une nouvelle modification du périmètre de la mission</i> .....	10
2. <i>Une nouvelle répartition par programmes et actions</i> .....	11
<b>B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER</b> .....	12
1. <i>12,9 milliards d'euros de crédits en faveur de l'outre-mer</i> .....	12
2. <i>Une répartition des crédits entre les collectivités qui reste stable</i> .....	13
a) Les départements et régions d'outre-mer, principaux bénéficiaires des crédits .....	13
b) Les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF .....	15
<b>C. TROIS DOMAINES PARTICULIERS DE L'ACTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT OUTRE-MER</b> .....	16
1. <i>L'absence de la réforme attendue du système de bonifications des pensions des fonctionnaires de l'Etat outre-mer</i> .....	16
2. <i>La mise en œuvre du principe de continuité territoriale</i> .....	18
a) Le passeport-mobilité victime de son succès.....	18
b) Une dotation de continuité au champ d'application élargi.....	20
3. <i>Un soutien renouvelé de l'Etat au développement local, en partenariat avec les collectivités ultramarines</i> .....	21
a) La conclusion des contrats de plan Etat-région (2007-2013).....	21
b) Les dotations spécifiques en faveur des collectivités de l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie.....	23
<b>II. LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER</b> .....	25
<b>A. LA CONSÉCRATION DU POUVOIR D'ADAPTATION ET DE FIXATION DES RÈGLES DANS LE DOMAINE DE LA LOI ET DU RÉGLEMENT</b> .....	25
<b>B. UNE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE QUI PORTE SES FRUITS</b> .....	27
1. <i>Une baisse de la délinquance qui s'amorce</i> .....	27
2. <i>Une pression migratoire toujours forte à l'égard de laquelle la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration produit ses premiers effets</i> .....	29
<b>C. UNE JUSTICE QUI DOIT TOUJOURS FAIRE FACE À UNE SITUATION DIFFICILE</b> .....	34
1. <i>Une nouvelle détérioration de la situation carcérale</i> .....	34
2. <i>L'activité soutenue de juridictions dotées de peu de moyens</i> .....	35
<b>D. DES ACTIONS DE COOPÉRATION RÉGIONALE À RENFORCER</b> .....	38
1. <i>La poursuite du développement de la coopération régionale dans la lutte contre l'immigration clandestine et la délinquance</i> .....	38
2. <i>Des possibilités d'actions régionales de coopération et de développement toujours sous-utilisées</i> .....	39

E. LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER ET L'UNION EUROPÉENNE : UNE NOUVELLE DONNE.....	40
1. <i>Des financements européens rénovés au bénéfice des départements et régions d'outre-mer</i> .....	40
2. <i>Un nouvel élan annoncé pour la politique en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne</i> .....	43
<b>III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES</b> .....	46
A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À MAYOTTE.....	46
1. <i>Les modifications apportées au statut par la loi organique du 21 février 2007</i> .....	46
2. <i>L'orientation progressive de l'économie mahoraise vers le tourisme</i> .....	49
3. <i>L'amélioration des infrastructures de transport et de communication</i> .....	50
4. <i>La situation financière dégradée des communes mahoraises</i> .....	51
5. <i>L'efficacité croissante de la lutte contre l'immigration irrégulière</i> .....	52
B. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON .....	55
1. <i>Les modifications apportées au statut de l'archipel par la loi organique du 21 février 2007</i> .....	55
2. <i>La situation financière des deux communes</i> .....	56
3. <i>Le développement de la coopération avec les provinces atlantiques du Canada</i> .....	57
C. LA CRÉATION DES DEUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN .....	58
1. <i>L'élection des conseils territoriaux</i> .....	58
a) <i>L'élection du conseil territorial de Saint-Barthélemy</i> .....	58
b) <i>L'élection du conseil territorial de Saint-Martin</i> .....	59
2. <i>L'organisation de la présence de l'État et de la compensation des transferts de compétences</i> .....	60
a) <i>L'organisation de la présence de l'Etat</i> .....	60
b) <i>Les modalités de compensation des transferts de compétence</i> .....	61
3. <i>La position des deux nouvelles collectivités par rapport à l'Union européenne</i> .....	62
4. <i>La lutte contre l'immigration clandestine et la coopération avec les autorités néerlandaises à Saint-Martin</i> .....	63
a) <i>Les dispositifs de lutte contre l'immigration clandestine</i> .....	63
b) <i>La coopération avec la partie néerlandaise de l'île</i> .....	63
D. LES ÎLES WALLIS-ET-FUTUNA DANS UNE SITUATION TRANSITOIRE .....	64
1. <i>La nécessaire actualisation du statut</i> .....	64
a) <i>La place de la coutume dans l'organisation institutionnelle</i> .....	64
b) <i>Les perspectives de révision du statut de 1961</i> .....	65
2. <i>La stabilisation de la situation budgétaire de la collectivité</i> .....	66
3. <i>Le désenclavement de Futuna, priorité du nouveau contrat de développement 2007-2011</i> .....	66
E. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE À LA RECHERCHE D'UNE VIE INSTITUTIONNELLE APAISÉE.....	67
1. <i>La recherche des conditions de la stabilité institutionnelle et d'une vie politique plus transparente</i> .....	67
2. <i>Les engagements de l'État dans le cadre de la politique contractuelle</i> .....	70
3. <i>L'extension progressive des règles de droit commun aux communes polynésiennes</i> .....	71
4. <i>Une évolution contrastée de la délinquance</i> .....	74
a) <i>Une baisse de la délinquance sur le long terme</i> .....	74
b) <i>Des projets d'extension du centre pénitentiaire de Faa'a</i> .....	75

F. LES AVANCÉES DES PROJETS RELATIFS À L'EXPLOITATION DU NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE.....	75
1. <i>Le nouveau gouvernement</i> .....	75
2. <i>Les progrès de l'exploitation du nickel</i> .....	78
a) Le Projet de Goro Nickel (province Sud).....	78
b) Le projet de Koniambo (province Nord).....	79
3. <i>La situation financière des communes calédoniennes</i> .....	80
4. <i>L'évolution de la criminalité et la situation du centre pénitentiaire de Nouméa</i> .....	80
a) Une criminalité encore élevée à Nouméa.....	80
b) La lente progression des projets d'aménagement du centre pénitentiaire de Nouméa.....	81
G. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, COLLECTIVITÉ À LA POINTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES.....	82
1. <i>L'actualisation du statut de la collectivité par la loi du 21 février 2007</i> .....	82
2. <i>Un potentiel écologique élevé, des projets ambitieux</i> .....	83
3. <i>Une inquiétante diminution des ressources propres de la collectivité</i> .....	84



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, le 14 novembre 2007, la commission, réunie le 28 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, 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 2008**.

M. Christian Cointat, rapporteur pour avis, a indiqué que, malgré les changements de périmètre et d'architecture de la mission « outre-mer », proposés par le projet de loi de finances, l'effort global de l'Etat en faveur de l'outre-mer restait élevé avec 12,9 milliards d'euros, les crédits de la mission « outre-mer » ne représentant que 13,4 % de ce montant. Il a regretté à nouveau l'absence d'une mission interministérielle qui permettrait de donner davantage de lisibilité à l'action budgétaire de l'Etat outre-mer.

Evoquant les questions communes à l'ensemble des collectivités d'outre-mer, il a insisté sur la nécessité d'une réforme de l'indemnité temporaire de retraite dont il a prôné le maintien, avec des taux adaptés au coût réel de la vie dans certaines collectivités, cette indemnité devant être limitée aux fonctionnaires ayant servi pour l'outre-mer ou en outre-mer pendant une période significative. Il a souligné la nécessité d'assurer la continuité territoriale avec la métropole et a insisté sur la signature, en 2007, de plusieurs contrats entre l'Etat et les collectivités afin d'assurer leur développement.

S'agissant des départements et région d'outre-mer, le rapporteur a regretté l'absence de mise en œuvre de la faculté désormais reconnue aux départements et régions d'outre-mer d'adapter les lois et règlements sur leur territoire. Il a indiqué qu'à l'exception de la Guyane, la délinquance y amorçait une baisse, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration produisant par ailleurs ses premiers effets sur la pression migratoire dans ce département et en Guadeloupe. Il a souligné le fort taux d'occupation carcérale dans l'ensemble des départements ultramarins, et en particulier à la maison d'arrêt de Saint-Denis de La Réunion. Il a indiqué que la coopération régionale devait se développer et a relevé que, pour la période 2007-2013, les départements d'outre-mer bénéficieraient, en leur qualité de régions ultrapériphériques, de financements européens importants.

Concernant les collectivités d'outre-mer, le rapporteur a souligné l'amélioration des conditions de développement à Mayotte et les progrès de la commission de révision de l'état civil. Il a insisté sur la nécessité du développement de la coopération régionale à Saint-Pierre-et-Miquelon, soulignant la situation financière préoccupante de ses deux communes. Il a indiqué que le nouveau statut de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne remettrait pas en cause leur appartenance au statut de régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Il a rappelé que le statut des îles Wallis et Futuna devrait être actualisé pour tenir compte des nouvelles dispositions constitutionnelles. Il a évoqué l'extension progressive des règles de droit commun aux communes polynésiennes. Il a insisté sur le dynamisme économique de la Nouvelle-Calédonie, porté par l'exploitation du nickel. Il s'est enfin inquiété de la diminution des ressources propres des Terres australes et antarctiques françaises, liée à la disparition du pavillon Kerguelen.

Puis la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer »**.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis est **consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2008 à l'ensemble des collectivités ultramarines, indépendamment de leur statut juridique**, à savoir : les départements et régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises.

L'examen de ces crédits est marqué par trois modifications importantes par rapport à l'année précédente.

D'une part, à la suite de l'adoption des lois n° 2007-223 et n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, l'architecture institutionnelle de l'outre-mer français a connu une nouvelle évolution avec **l'érection en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy**, jusqu'alors rattachées au département de la Guadeloupe.

D'autre part, le présent projet de loi de finances consacre une **maquette budgétaire légèrement modifiée, le périmètre de la mission « outre-mer » ayant été revu et cette mission ne comportant désormais plus que deux programmes, le programme « intégration et valorisation de l'outre-mer » ayant été supprimé**. Votre commission n'en a pas moins maintenu sa démarche traditionnelle tendant à faire porter son examen sur la globalité des crédits accordés à l'outre-mer indépendamment de leur rattachement à telle ou telle mission.

Enfin, la conduite de la politique gouvernementale outre-mer est désormais dévolue à **un secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, rattaché au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. La perte d'un ministère de plein exercice pour l'outre-mer ne devrait pas affecter le **rôle de pilotage interministériel des politiques de l'Etat outre-mer** jusqu'alors confié au ministère de l'outre-mer. Le regroupement de l'administration centrale de l'outre-mer au sein du ministère de l'intérieur devrait même être de nature à développer des synergies nouvelles avec les autres politiques publiques destinées aux territoires métropolitains.

Sur cette base, et dans un contexte à nouveau marqué par de fortes contraintes pour les dépenses publiques, votre commission salue 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 pour 2008 s'élève à 12,9 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter environ 2,8 milliards d'euros de dépenses fiscales spécifiques.**

**Les montants dégagés pour la mission « outre-mer » s'élèvent quant à eux à 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement et à 1,76 milliard 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 ses nombreux atouts.

## **I. LA PÉRENNITÉ DE L'ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE, FINANCIER ET FISCAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER**

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 prévues en loi de finances initiale pour 2007.

### ***A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » : UN EFFORT FINANCIER SOUTENU, OBSCURCI PAR DE NOUVELLES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE***

#### **1. Une nouvelle modification du périmètre de la mission**

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit d'octroyer à la mission « outre-mer » **1,73 milliard d'euros en crédits de paiement et 1,76 milliard en autorisations d'engagement.** Il convient d'y ajouter 9,4 millions de fonds de concours attendus.

La comparaison pure et simple de ces chiffres avec ceux de la loi de finances initiale pour 2007 fait apparaître une régression d'environ 6 % des montants. En réalité, **cette baisse ne traduit aucunement une remise en cause de l'effort de l'Etat mais un nouveau changement de périmètre de la mission « outre-mer ».**

En effet, le Gouvernement a opté pour un **transfert au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi de la gestion et des crédits de certains dispositifs de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle** figurant jusqu'alors à l'action « mesures d'insertion et aides directes à l'emploi » relevant du programme « emploi outre-mer » de la présente mission. Ce transfert porte sur **158 millions d'euros.**

En outre, **96 millions d'euros** inscrits jusqu'alors dans l'action « soutien et état major » ont été intégrés au sein du programme « aménagement du territoire » de la **mission « politique des territoires »**, pour ce qui concerne les collectivités territoriales, et au sein du programme « conduite des politiques publiques de l'intérieur » de la **mission « administration générale et territoriale de l'Etat »**, pour ce qui concerne l'administration centrale.

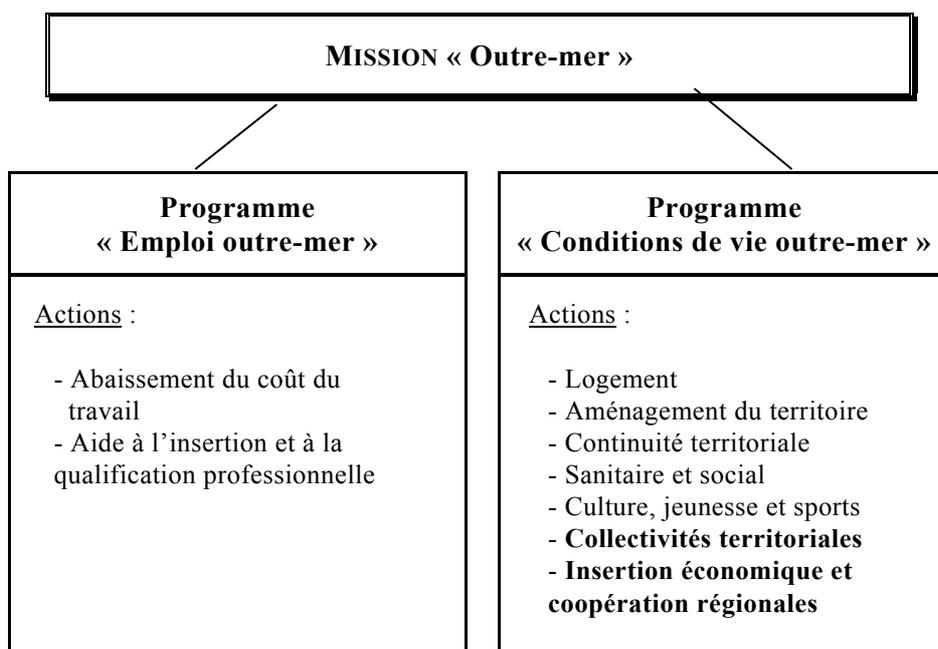
Ainsi, comme l'a souligné M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, lors de son audition devant votre commission, **les crédits de la mission sont en fait en augmentation de 3 % en crédits de paiement et de 2 % en autorisations d'engagement.**

Votre commission ne peut que regretter que la réalité incontestable de cet effort en faveur de l'outre-mer soit obscurcie par des changements incessants du périmètre de la mission. Elle prend néanmoins acte de l'engagement pris par M. Christian Estrosi, lors de cette audition, d'une stabilisation de ce périmètre dans les prochaines lois de finances.

## 2. Une nouvelle répartition par programmes et actions

La modification du périmètre de la mission « outre-mer », souhaitée par le Gouvernement, induit une nouvelle répartition par programmes et par actions.

Désormais, la mission comporte **deux programmes et neuf actions.**



**Le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer »** qui, dans le budget pour 2007 regroupait 21 % des crédits de la mission, **a été supprimé**. Les actions de ce programme relatives aux collectivités territoriales d'une part, et à la coopération régionale, d'autre part, sont désormais incluses dans le programme « conditions de vie outre-mer ».

Aux termes du projet de loi de finances pour 2008, le **programme « Emploi outre-mer »** regroupe un peu plus d'**1 milliard d'euros**, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement, marquant dans les deux cas un recul de 150 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, lié au transfert de crédits susmentionné. Parmi les deux actions du programme, l'action relative à l'abaissement du coût du travail représente 85,5 % des autorisations d'engagement demandées.

Le **programme « Conditions de vie outre-mer »** est doté de **721 millions d'euros** en crédits de paiement et de près de 762 millions d'euros en crédits d'engagement. Par rapport à la dernière loi de finances, les crédits augmentent de 15 millions d'euros.

En son sein, la nouvelle action « collectivités territoriales » regroupe 38,9 % des crédits et constitue désormais la première par son volume, avec 315 millions d'euros en crédits de paiement. Votre commission souligne l'importance des dotations versées -en complément<sup>1</sup> ou en substitution<sup>2</sup> des dotations de droit commun- à partir de ce programme aux collectivités territoriales situées outre-mer, dont l'endettement, en particulier pour les départements et les régions, est nettement plus marqué qu'en métropole.

## ***B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER***

### **1. 12,9 milliards d'euros de crédits en faveur de l'outre-mer**

Comme votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion de le souligner, le maintien d'une mission « outre-mer » limitée à l'action du seul secrétariat d'Etat à l'outre-mer conduit à constater la **disproportion entre le montant des crédits dévolus à celle-ci et la globalité de l'effort budgétaire de l'Etat**, toutes missions budgétaires confondues, **en faveur de l'outre-mer**.

**Le montant total de l'effort en faveur de l'outre-mer atteint en effet 12,9 milliards d'euros en crédits de paiement et 12,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement**. Il convient d'y ajouter environ **2,8 milliards d'euros de dépenses fiscales**.

---

<sup>1</sup> Dotation de rattrapage et de premier équipement à Mayotte ; dotation de premier numérotage des communes des départements d'outre-mer.

<sup>2</sup> Dotations aux provinces de Nouvelle-Calédonie ; dotations aux îles Wallis et Futuna ; dotations aux TAAF.

Rapportés aux chiffres figurant dans l'état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré à l'ensemble des collectivités ultramarines, qui figure au sein du document de politique transversale « outre-mer », **les crédits de la mission « outre-mer » sont plus que modestes** puisqu'ils ne représentent, au regard de l'effort global de l'Etat, que :

- **13,7 % des autorisations d'engagements ;**
- **13,4 % des crédits de paiement.**

Par rapport au budget pour 2007, cette proportion est d'ailleurs en baisse puisque les crédits budgétaires de la mission y représentaient 15,8 % des crédits prévus au profit des collectivités territoriales situées outre-mer.

Cette situation, qui ne rend absolument pas compte 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, ne paraît toujours pas conforme à l'esprit de la LOLF. A nouveau, votre rapporteur pour avis estime qu'il conviendrait **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.**

## **2. Une répartition des crédits entre les collectivités qui reste stable**

### *a) Les départements et régions d'outre-mer, principaux bénéficiaires des crédits*

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 2008 **s'élèvent à 9,67 milliards d'euros** en crédits de paiement, **soit 74,9 % des crédits affectés à l'ensemble de l'outre-mer**. Par rapport aux dotations 2007, les prévisions pour 2008 apparaissent ainsi en **augmentation de 2,97 % pour les crédits de paiement et de 2,40 % pour les crédits d'engagement.**

Comme les années antérieures, et compte tenu de l'importance de sa population, **La Réunion reste le premier bénéficiaire des crédits en faveur des départements et régions d'outre-mer**. Elle concentre à elle seule **43,09 % des crédits de paiement**, hors crédits non répartis et frais de gestion métropolitains.

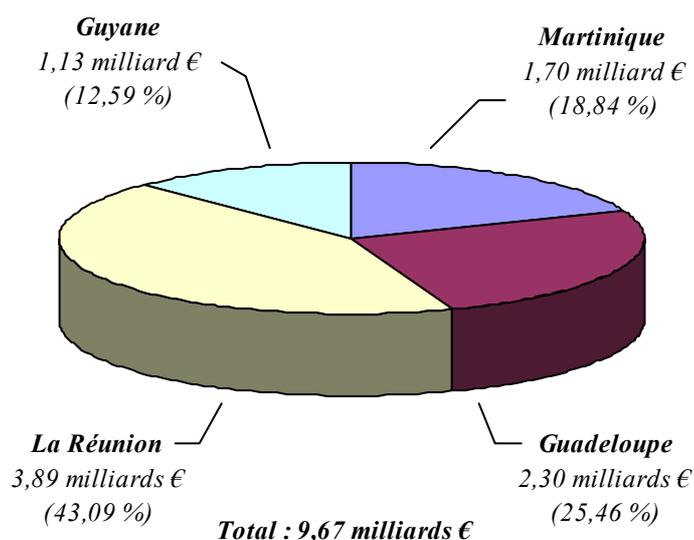
**Évolution des crédits des départements et régions d'outre-mer  
dans les missions relevant de la compétence de la commission des lois  
(dotations 2007 et prévisions 2008)**

*(en milliers d'euros)*

	<b>Dotations 2007</b>	<b>Prévisions 2008</b>	<b>Variation (en %)</b>
<b>Crédits de paiement</b>	<b>9.391.284</b>	<b>9.671.101</b>	<b>+ 2,97</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.323.859	1.303.175	-1,56
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.417.325	1.441.171	+1,68
- mission « sécurité »	421.595	466.251	+10,59
- mission « justice »	203.998	216.009	+5,88
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	5.092	5.544	+8,79
<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>9.402.507</b>	<b>9.628.788</b>	<b>+2,40</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.377.930	1.267.679	-8
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.423.394	1.441.341	+1,26
- mission « sécurité »	472.651	448.117	-5,19
- mission « justice »	215.516	223.957	+3,9
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	5.292	7.119	+34,5

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

**Effort financier en faveur des départements et régions d'outre-mer**  
(crédits de paiement, hors crédits non répartis  
et coût des services métropolitains)



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

*b) Les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF*

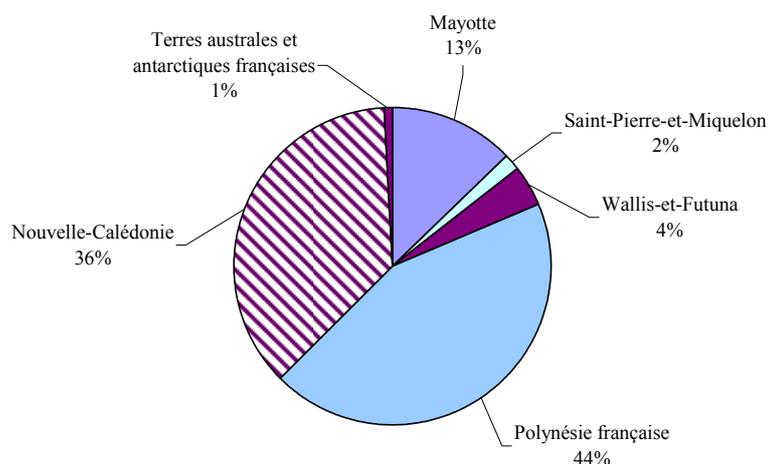
Les crédits consacrés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises dans le projet de loi de finances pour 2008 s'élèvent à **3,16 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit 24,49 % des crédits affectés à l'ensemble de l'outre-mer. Ce montant marque ainsi une progression indicative de 1,5 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2007.

Les crédits de paiement demandés au sein du projet de loi de finances pour 2008 pour les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF au titre de la mission « Outre-mer » s'élèvent à 426,9 millions d'euros, dont 49,1 millions d'euros pour le programme « Emploi outre-mer » et 377,7 millions d'euros pour le programme « Conditions de vie outre-mer ».

**Répartition de l'effort budgétaire consacré par l'Etat  
aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF en 2008**  
(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)  
(en milliers d'euros)

	PLF 2008	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Mayotte	425.114	396.903
Saint-Pierre-et-Miquelon	55.359	53.944
Wallis et Futuna	131.101	128.242
Polynésie française	1.362.654	1.369.047
Nouvelle Calédonie	1.160.423	1.136.056
TAAF	29.349	30.211

**Effort financier en faveur des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des TAAF**  
(crédits de paiement, hors crédits non répartis et coût des services métropolitains)



Source : Document de politique transversale « outre-mer »

### ***C. TROIS DOMAINES PARTICULIERS DE L'ACTION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT OUTRE-MER***

Les axes prioritaires de l'action de l'Etat outre-mer sont retracés dans un document de politique transversale dont il faut saluer, contrairement à l'année passée, l'exhaustivité. Sur ce point, le Gouvernement s'est conformé aux dispositions de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, modifiée à l'occasion de la loi de finances pour 2007 à l'initiative du Sénat et, en particulier, de votre commission des lois. Pour autant, une information essentielle est encore manquante : l'appréciation des différences de salaires et de prix à la consommation entre l'outre-mer et la métropole.

Le Gouvernement a choisi de faire porter ses efforts outre-mer sur **cinq axes**<sup>1</sup>. **Trois questions « transversales »**, c'est-à-dire intéressant tant les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution que celles soumises à l'article 74, **retiendront ici l'attention.**

#### **1. L'absence de la réforme attendue du système de bonifications des pensions des fonctionnaires de l'Etat outre-mer**

L'amélioration des conditions de vie outre-mer constitue l'un des axes prioritaires de l'action de l'Etat outre-mer. Dans ce contexte, la commission estime utile de rappeler, pour le regretter, que la question, très contestée, de la légitimité des compléments de pensions accordés aux fonctionnaires de l'Etat outre-mer, n'a toujours pas fait l'objet d'une évolution.

Avec 1,59 milliard d'euros pour 2008, les crédits de paiement de la mission « pensions » destinés aux collectivités ultramarines, en augmentation de 3,24 %, représentent 12,32 % 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, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et en Polynésie française, et qui bénéficient à ce titre d'une majoration de leur pension de 35 % à 75 % selon la collectivité concernée.

**En 2006, 32.870 indemnités temporaires de retraite ont été versées, pour un montant total de 270,9 millions d'euros.** Près des deux tiers des pensionnés concernés (20.052 personnes) résident à La Réunion, mais près de la moitié des sommes versées (144 millions d'euros, soit 46 %) concernent des pensionnés domiciliés en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie du fait de la majoration de 75 % applicable dans ces collectivités.

---

<sup>1</sup> *Garantir la sécurité des citoyens outre-mer ; développer l'économie et l'emploi ; améliorer les conditions de vie ; garantir l'égalité des chances ; soutenir le développement local en partenariat avec les collectivités territoriales.*

L'**audit de modernisation conduit en 2006** par une mission conjointe de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général des armées, particulièrement critique sur le principe et les modalités de l'ITR et qui en recommandait l'extinction, préconisait l'arrêt de l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif et la résorption du « stock » dans le cadre d'un régime transitoire. Il n'a toutefois **donné lieu à aucune action de la part du Gouvernement.**

Soucieux d'agir et de mettre fin aux abus générés par ce système, le Parlement s'est saisi de la question de la réforme de l'ITR, ce qui s'est notamment traduit lors de la dernière session parlementaire :

- par la constitution, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, d'une mission d'information relative à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer.

Dans son rapport déposé en mars 2007, cette mission préconise de limiter le bénéfice des ITR à liquider aux fonctionnaires ayant effectivement servi dans la collectivité concernée ou y ayant vécu un certain nombre d'années, pour le cas des fonctionnaires nés outre-mer mais ayant effectué leur carrière en métropole et à plafonner, en valeur absolue le montant de cette indemnité, y compris pour les personnes déjà retraitées. Elle propose également, en cas de fraude avérée, une échelle de sanctions pécuniaires correspondant à cinq fois le montant des compléments de retraites indûment perçus. Elle envisage d'inclure les majorations de traitement dans l'assiette soumise à la retenue pour pension, de sorte que les pensions soient automatiquement majorées, estimant que cette mesure permettrait d'augmenter le pouvoir d'achat des retraités des départements français d'Amérique et instaurerait une logique contributive dans l'indemnité temporaire<sup>1</sup> ;

- par le dépôt d'une proposition de loi sur le bureau du Sénat par M. Dominique Leclerc et plus d'une centaine de nos collègues, ayant pour objet de figer la situation actuelle au 1<sup>er</sup> janvier 2008, en fermant l'accès à l'ITR à compter de cette date et en renforçant les modalités de contrôle à l'égard des bénéficiaires<sup>2</sup>.

Dans ce contexte, votre commission réitère son souhait d'aboutir rapidement à une **remise à plat du système actuel afin 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.** Sur ce point, comme il l'avait déjà affirmé l'an passé, votre rapporteur pour avis estime qu'**il conviendrait d'adapter le montant de l'ITR au coût réel de la vie en outre-mer et de limiter son bénéfice aux seuls fonctionnaires ayant servi, pendant une période significative, outre-mer ou pour l'outre-mer.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 3780 (A.N., XII<sup>ème</sup> législature) de M. Jean-Pierre Brard.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 366 (Sénat, 2006-2007).

## 2. La mise en œuvre du principe de continuité territoriale

L'éloignement de la métropole et la nécessité de préserver des liens entre celle-ci et les collectivités ultramarines justifient un effort particulier de l'Etat en faveur de la continuité territoriale. Le montant des crédits prévus à cet effet pour 2008 est stable par rapport à l'an passé, à **54,2 millions d'euros**.

L'effort de l'Etat se traduit d'abord par l'imposition d'obligations de service public aux services aériens réguliers entre les aéroports de la métropole d'une part, et la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, d'autre part. Sur le plan strictement financier, deux dispositifs s'appliquent : l'un réglementaire, le « passeport-mobilité » essentiellement géré par l'ANT<sup>1</sup> et le CNOUS<sup>2</sup> ; l'autre législatif, la dotation de continuité territoriale, gérée par chaque région ou collectivité d'outre-mer.

### *a) Le passeport-mobilité victime de son succès*

Le décret n° 2004-163 du 18 février 2004 créant le passeport-mobilité institue deux catégories de bénéficiaires : les étudiants ainsi que les jeunes de moins de trente ans dont le projet professionnel leur impose de se rendre en métropole.

**En 2006, le nombre de bénéficiaires de ce dispositif ainsi que le montant des dépenses correspondantes ont fortement augmenté, 22.108 personnes** étant concernées pour un montant de **22,6 millions d'euros**.

Le passeport-mobilité connaît aujourd'hui un succès important et le **budget qui lui est consacré s'avère insuffisant pour satisfaire les demandes**. Un audit diligenté en 2007 par la mission d'audit et d'évaluation et de contrôle de la Direction générale de la comptabilité publique a également mis en lumière la nécessité d'améliorer la gestion du dispositif, notamment son volet « étudiant ». En effet, le coût moyen du passeport-mobilité « étudiant » a crû de plus de 23 % en deux ans, pour atteindre vraisemblablement 1.173 euros en 2007.

Lors de son audition par votre commission, M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a indiqué qu'une réforme était envisagée pour 2008 afin de prendre en compte les dysfonctionnements constatés, résultant notamment de la souplesse des critères prévus par le décret du 18 février 2004, et de mieux maîtriser la dépense.

---

<sup>1</sup> Agence nationale pour la promotion et l'insertion des travailleurs d'outre-mer.

<sup>2</sup> Centre national des œuvres universitaires et scolaires.

**Passeport-mobilité « étudiants »**

	<b>Nombre de bénéficiaires</b>	<b>Montant des dépenses</b>
<b>Guadeloupe</b>	3.174	2.825.737 €
<b>Guyane</b>	773	732.801 €
<b>Martinique</b>	3.202	3.090.577 €
<b>La Réunion</b>	3.424	3.949.193 €
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	110	165.208 €
<b>Mayotte</b>	2.577	3.980.717 €
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	1.120	1.716.558 €
<b>Wallis et Futuna</b>	237	377.878 €
<b>Polynésie Française</b>	724	931.673 €
<b>TOTAL</b>	<b>15.341</b>	<b>17.770.342 €</b>

**Passeport-mobilité « formation »**

	<b>Nombre de bénéficiaires</b>	<b>Montant des dépenses</b>
<b>Guadeloupe</b>	1326	868.288 €
<b>Guyane</b>	593	354.214 €
<b>Martinique</b>	1.305	727.597 €
<b>La Réunion</b>	2.823	2.060.624 €
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	26	36.470 €
<b>Mayotte</b>	288	269.221 €
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	209	293.228 €
<b>Wallis et Futuna</b>	82	130.631 €
<b>Polynésie Française</b>	115	147.987 €
<b>TOTAL</b>	<b>6.767</b>	<b>4.888.260 €</b>

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

*b) Une dotation de continuité au champ d'application élargi*

L'arrêté du 16 janvier 2007 a réparti la dotation de continuité territoriale entre les différentes collectivités ultramarines.

**Montants versés au titre de la dotation de continuité territoriale (2007)**

Régions d'outre-mer		Collectivités d'outre-mer	
Guadeloupe	6.223.869 €	Mayotte	1.739.772 €
Martinique	5.172.848 €	Saint-Pierre-et-Miquelon	120.468 €
La Réunion	8.602.244 €	Nouvelle Calédonie	4.112.332 €
Guyane	2.025.584 €	Polynésie française	4.332.068 €
		Wallis et Futuna	299.332 €

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

La région Guadeloupe semble avoir déjà atteint le plein régime d'utilisation de cette dotation, avec 36.408 bénéficiaires dès 2005 mais seulement 22.461 passagers aidés en 2006.

Les régions de Martinique et de La Réunion ont mis en application la dotation de continuité territoriale avec un an de retard par rapport à la Guadeloupe, et la montée en régime a été plus progressive : de 1.872 à 12.698 bénéficiaires pour la Martinique entre 2005 et 2006, et de 2.024 à 10.210 bénéficiaires sur ces mêmes années dans la région Réunion.

**L'utilisation de la dotation en Guyane reste problématique**, le conseil régional n'ayant toujours pas défini les conditions d'attribution de l'aide et les crédits prévus n'ayant, de ce fait, pu être engagés. Toutefois, grâce à la loi du 21 février 2007, le département pourra désormais, sous certaines conditions, se substituer à la région pour définir les critères d'attribution et gérer cette dotation.

Dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, les dispositifs de continuité mis en oeuvre ont permis la prise en charge, en 2006, de 514 personnes dans les îles Wallis et Futuna, 684 personnes à Saint-Pierre-et-Miquelon, 2.645 personnes à Mayotte, 5.578 personnes en Polynésie française et 8.986 personnes en Nouvelle-Calédonie.

Votre commission estime que les **dotations versées par l'Etat devront être réexaminées** compte tenu de deux mesures résultant de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 :

- d'une part, **l'extension** de la dotation aux nouvelles collectivités de **Saint-Barthélemy et Saint-Martin**, à compter de 2008 ;

- d'autre part, la possibilité donnée aux collectivités d'apporter une **aide au passage aérien à des non-résidents**, en cas d'événement grave survenu à un membre de leur famille résidant outre mer, ou à des non-résidents qui n'ont pu, pour des raisons sociales, se rendre dans leur collectivité d'origine dans les dix dernières années.

Elle souligne que le dispositif prévu par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 n'exclut pas l'ajout d'une aide versée par la collectivité gestionnaire, ainsi qu'il était prévu lors de la conception de la mesure. Elle regrette toutefois qu'aucune n'ait utilisé cette possibilité à ce jour.

### **3. Un soutien renouvelé de l'Etat au développement local, en partenariat avec les collectivités ultramarines**

Pour permettre aux collectivités de surmonter leurs handicaps, le soutien financier de l'Etat est particulièrement nécessaire. Il est assuré tant dans le cadre de la mission « outre-mer » que dans la mission « relations avec les collectivités territoriales ». Votre commission souhaite particulièrement insister sur le phénomène de **contractualisation des aides de l'Etat** engagé outre-mer, en complément des dotations classiques versées aux collectivités<sup>1</sup>.

#### *a) La conclusion des contrats de plan Etat-région (2007-2013)*

Pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, l'événement marquant de l'exercice 2007 a été la conclusion des contrats de plan entre l'Etat et chacune des quatre régions d'outre-mer, entre février et août 2007. Au total, l'effort financier inscrit dans les quatre plans Etat-région porte sur 1,47 milliard d'euros.

**Dans le cadre de ces contrats, l'Etat contribuera au développement économique et social des régions ultramarines par l'apport de 703,4 millions d'euros sur sept ans.** Le programme « conditions de vie outre-mer » devrait être le principal contributeur de cet effort avec 268 millions d'euros sur la période, soit 38,10 % de la participation totale de l'Etat. Votre commission regrette cependant que seuls 21,6 millions d'euros aient été dégagés en 2007, première année de financement de ces contrats, soit 56 % seulement de la tranche théorique annuelle.

---

<sup>1</sup> Dotation générale d'équipement ; dotation générale de fonctionnement...

**Répartition des engagements financiers  
au titre des contrats de plan Etat-région (2007-2013)**

	<b>Total</b>	<b>Etat</b>	<b>Région</b>	<b>Département</b>
<b>Guadeloupe</b>	332.698.000 €	169.497.000 €	115.411.000 €	47.790.000 €
<b>Guyane</b>	169.236.000 €	134.856.000 €	28.230.000 €	6.150.000 €
<b>Martinique</b>	443.146.000 €	141.570.000 €	167.515.000 €	134.061.000 €
<b>La Réunion</b>	531.880.000 €	257.563.000 €	162.114.000 €	112.203.000 €
<b>TOTAL</b>	<b>1.476.960.000 €</b>	<b>703.486.000 €</b>	<b>473.270.000 €</b>	<b>300.204.000 €</b>

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

Cet engagement financier permettra ainsi de réaliser de grands projets d'infrastructures dans des régions qui en manquent souvent cruellement.

A **La Réunion**, les sommes mobilisées permettront notamment de poursuivre la réalisation de grandes infrastructures de transport, d'aménager le secteur des Hauts de La Réunion et de soutenir le développement et la structuration de la filière du tourisme.

En **Martinique**, les grands projets inscrits au contrat s'organisent autour de trois axes : attractivité et compétitivité ; dimension environnementale du développement durable ; cohésion sociale et territoriale avec, en particulier, la création d'un transport collectif en site propre dans l'agglomération de Fort-de-France.

En **Guadeloupe**, les principaux grands projets retenus sont la mise à niveau des infrastructures publiques ainsi que la valorisation des atouts de la Guadeloupe pour améliorer sa compétitivité dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur, de l'agriculture et de la pêche, ainsi que la réduction de la « fracture insulaire ». Votre commission souligne que le **contrat de plan financera également des opérations d'investissement concernant l'aménagement du territoire, les infrastructures scolaires, la gestion de l'eau et des déchets ainsi que les infrastructures de transport à Saint-Martin et Saint-Barthélemy** et ce, nonobstant leur récent changement de statut.

S'agissant de la **Guyane**, les principaux projets inscrits dans le contrat relèvent de la cohésion économique, sociale et culturelle du territoire, s'accompagnant d'opérations visant à **désenclaver le territoire** (réaménagement des voies maritimes, fluviales et aériennes) et à assurer un aménagement équilibré de l'espace urbain. En outre, en marge de ce contrat, l'Etat participera financièrement à la construction de lycées, collèges et écoles en vue de soutenir les besoins en infrastructures d'enseignement primaire et secondaire. Il apportera également son appui à la **réalisation d'équipements et d'infrastructures de première nécessité** dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement, de l'électrification, du traitement des déchets, de la voirie au bénéfice de communes isolées constituant le territoire du parc amazonien, par le biais d'un plan d'accompagnement du parc amazonien doté de 49,9 millions d'euros.

*b) Les dotations spécifiques en faveur des collectivités de l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie*

De nouveaux contrats de développements ont été signés ou sont en cours d'élaboration entre l'État et les collectivités d'outre-mer, ainsi qu'entre l'État et la Nouvelle-Calédonie. Au total, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit, au sein du programme « conditions de vie outre-mer », 123,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 99 millions d'euros en crédits de paiement afin d'assurer le financement des parts de ces contrats incombant à l'État.

Les deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin bénéficieront des crédits qui leur étaient destinés au titre du contrat de plan conclu avec la Guadeloupe à l'époque où elles appartenaient encore à cette région d'outre-mer.

A **Mayotte**, un nouveau contrat doit succéder à celui qui a pris fin en 2006 et à la convention de développement 2003-2007. Ce contrat en cours de négociation devrait porter sur la période 2008-2013 et être doté de plus de 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Il devrait en particulier viser à ouvrir la collectivité sur son environnement extérieur, en créant des **infrastructures d'échanges** (ports et aéroports), **favoriser un développement économique créateur d'emplois**, en soutenant les initiatives dans les filières à fort potentiel (industrie, tourisme) et favoriser l'égalité des chances, en consolidant les **fondamentaux de l'éducation** et en facilitant l'accès aux soins du plus grand nombre.

Un **contrat de développement entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon**, a été signé le 8 juin 2007. Il a pour objectifs la diversification économique, le développement de l'archipel par des actions de formation et par l'accentuation de la coopération, la consolidation des équipements portuaires, la gestion durable des déchets et l'amélioration des conditions de vie, avec la création d'équipements socio-culturels, mais aussi des actions en faveur de l'environnement. Au total, les projets recensés s'élèvent à 43 millions d'euros, dont 39 % sont apportés par l'Etat.

S'agissant des **îles Wallis et Futuna**, le contrat conclu le 20 février 2007 pour la période 2007-2011 porte sur un montant total de 41,8 millions d'euros, 1,95 millions d'euros étant inscrits en autorisations d'engagement au sein du projet de loi de finances pour 2008<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le détail de ce nouveau contrat au III, D du présent rapport.

La politique contractuelle en **Polynésie française** comprend :

- le **contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete**, conclu pour la période 2007-2009 pour un montant de 5,4 millions d'euros, dont 1,62 millions d'euros pourront être engagés en 2008<sup>1</sup> ;

- un nouveau contrat de développement en voie de finalisation, couvrant les années 2008-2012, pour lequel 28 millions d'euros sont réservés en autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2008.

**La Nouvelle-Calédonie bénéficie également de plusieurs contrats de développement pour la période 2006-2010, s'élevant au total à 777,7 millions d'euros**, dont 393,39 millions d'euros de participation de l'État. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit 36,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour l'ensemble de ces contrats.

Cette génération de contrats est marquée par un engagement plus lisible de l'action de l'Etat, d'une part par la concentration prioritaire des moyens sur des **opérations d'investissement structurantes** privilégiant une logique de projets, d'autre part par l'inscription des programmes communaux dans les contrats Etat-communes, conformément au principe de libre administration des collectivités locales.

**Le financement des contrats de développement 2006-2010 de la Nouvelle-Calédonie  
(en millions d'euros)**

Contrats de développement	Part Etat	% total	Part Provinces ou Collectivités	% total	Part communes ou tiers	% total	Montant total
<b>Etat / Nouvelle-Calédonie</b>	40,23	30,0 %	93,81	70,0 %			<b>134,04</b>
<b>Etat/ inter-collectivités</b>	26,40	35,4 %	48,24	64,6 %			<b>74,64</b>
<b>Etat/ Province sud</b>	69,20	49,8 %	69,20	49,8 %	0,59	0,4 %	<b>138,99</b>
<b>Etat/ Province nord</b>	116,23	74,0 %	40,85	26,0 %			<b>157,08</b>
<b>Etat/ Province des Iles Loyauté</b>	52,82	78,0 %	14,89	22,0 %			<b>67,71</b>
<b>Agglomération</b>	54,89	38,3 %	26,77	18,7 %	61,51	43,0 %	<b>143,17</b>
<b>Etat/communes</b>	33,62	54,2 %	9,55	15,4 %	18,90	30,4 %	<b>62,07</b>
<b>TOTAL</b>	<b>393,39</b>	<b>50,6 %</b>	<b>303,31</b>	<b>39,0 %</b>	<b>81</b>	<b>10,4 %</b>	<b>777,70</b>

Ainsi, le **contrat Etat/Nouvelle-Calédonie** vise l'amélioration des conditions de vie des populations (santé, fonds d'électrification rural) et la poursuite du rééquilibrage économique et social (infrastructures aériennes, formation professionnelle). Le **contrat Etat/Province Nord** (157,08 millions d'euros, dont 116,23 millions d'euros, soit 74 %, financés par l'État) est axé

<sup>1</sup> Voir le détail de ce contrat au III, E du présent rapport.

sur le logement social et l'aménagement urbain, l'aménagement du territoire, la continuité territoriale, les actions sanitaires et sociales, la culture, le sport, la jeunesse et l'éducation.

Le **contrat Etat/Province Sud** se concentre sur l'habitat social, la découverte et la protection de l'environnement, l'insertion et la formation de la jeunesse, le projet Goro-Nickel et les mesures d'accompagnement socio-économiques, le soutien aux actions culturelles.

Le **contrat Etat/Province des îles Loyauté** porte sur trois priorités : la santé et la salubrité publiques (infrastructures sanitaires, habitat social, gestion des déchets), la formation, la culture et le sport (infrastructures pour l'enseignement, formation professionnelle, insertion, activités sportives et socio-éducatives, culture), la continuité territoriale et le développement économique (développement des infrastructures de transport et des NTIC, recherche agrobiologique, développement touristique).

Enfin, le **contrat d'agglomération** (regroupant Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Païta) a pour objectif de structurer la coopération intercommunale, de développer des programmes d'investissements communs aux quatre villes, d'accompagner la construction des logements sociaux nouveaux tout en poursuivant l'aménagement et l'équipement des zones d'habitat existantes, de prévenir la délinquance et de **poursuivre l'insertion sociale et professionnelle des jeunes par des actions de médiation sociale** dans les domaines éducatif, sportif, culturel et socioculturel, sanitaires et sociaux.

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

### *A. LA CONSÉCRATION DU POUVOIR D'ADAPTATION ET DE FIXATION DES RÈGLES DANS LE DOMAINE DE LA LOI ET DU RÉGLEMENT*

L'année 2007 a été marquée par l'**adoption des mesures législatives nécessaires à l'application des dispositions de l'article 73 de la Constitution qui permettent aux départements et régions d'outre-mer d'adapter et de fixer eux-mêmes des règles dans le domaine de la loi ou du règlement**. La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a en effet défini, au sein du code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>, la procédure devant être poursuivie afin de permettre aux départements et régions d'outre-mer d'utiliser cette nouvelle compétence normative.

---

<sup>1</sup> *Articles L.O. 3445-1 à L.O. 3445-13, et L.O. 4435-1 à L.O. 4435-13 du code général des collectivités territoriales.*

La loi institue une **procédure en trois phases**, dont les caractéristiques résultent pour l'essentiel des amendements qu'avait présentés votre commission lors de la première lecture de ce texte, en octobre 2006 :

- une **demande d'habilitation**, qui doit être formulée par l'assemblée locale concernée, indiquant les matières dans lesquelles l'adaptation ou la possibilité de fixer des règles localement est envisagée ainsi que la finalité des mesures souhaitées.<sup>1</sup> L'avis du conseil économique et social régional est requis lorsque les matières dans lesquelles l'habilitation est sollicitée relèvent de sa compétence, mais son avis ne lie pas juridiquement le conseil général ou le conseil régional ;

- 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 peut 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<sup>2</sup>. Elle n'est valable que pour une durée maximale de deux ans à compter de la promulgation de la loi qui la comporte ;

- **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 est soumise au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, le préfet pouvant déférer cet acte devant cette juridiction, avec un effet suspensif de droit pendant trois mois.

Cette nouvelle liberté donnée aux départements et régions d'outre-mer était fortement demandée par ceux-ci, à l'exception de La Réunion<sup>3</sup>. Elle donnera ainsi la possibilité d'adapter les règles juridiques aux contraintes et spécificités particulières que connaissent ces territoires. Les règles relatives aux transports publics de personnes en Guadeloupe ou en Martinique, ainsi que celles intéressant la navigation fluviale en Guyane, seraient, aux yeux de votre rapporteur pour avis, des domaines dans lesquels l'utilisation de cette liberté normative pourrait se révéler particulièrement opportune.

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Dans sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, le Conseil constitutionnel a consacré, sous la forme d'une réserve d'interprétation, l'acception stricte que votre commission avait entendu donner au texte. Il a en effet considéré que, « eu égard à l'économie générale des dispositions constitutionnelles précitées [article 73 de la Constitution], (...) en prévoyant que « l'habilitation est accordée par la loi », le législateur organique n'a entendu autoriser que cette dernière à délivrer l'habilitation, en excluant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. » (considérant n° 37).

<sup>3</sup> Seul le pouvoir d'adaptation des lois et règlements y est reconnu et non le pouvoir de fixer des règles.

Toutefois, M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a indiqué lors de son audition par la commission, le 14 novembre 2007, que **le Gouvernement n'avait reçu aucune demande formelle de la part des départements ou régions d'outre-mer afin de voir cette nouvelle procédure mise en œuvre.**

## **B. UNE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE QUI PORTE SES FRUITS**

### **1. Une baisse de la délinquance qui s'amorce**

L'année 2006 consacre l'amorce d'une baisse de la délinquance dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, avec **une baisse de 1,86 % des crimes et délits**. Votre commission salue cette évolution qui met fin à la hausse quasi-continue des dernières années.

Si l'on prend les chiffres par département, on constate dans deux d'entre eux -**Martinique et La Réunion**- **une tendance forte à la baisse**. Si cette baisse est particulièrement marquée depuis 2005 à La Réunion (- 7,78 %), il faut noter que la Martinique a vu, entre 2002 et 2006, le nombre d'infractions constatées chuter de 12,2 %.

Une nouvelle fois, **la Guyane se distingue de cette évolution générale** avec une nouvelle augmentation des infractions recensées, bien qu'elle ne soit pas aussi importante qu'en 2005 : en 2006, **le nombre des crimes et délits constatés a crû de 3,73 %**. Il convient néanmoins de rappeler que, sur les 24.333 faits constatés, 47,5 % d'entre eux constituent des infractions à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers. La forte activité déployée pour lutter contre l'immigration clandestine dans ce département explique sans doute pour partie ces chiffres.

Cette même explication est avancée par le Gouvernement au regard de **la légère augmentation constatée en Guadeloupe (+ 1,61 %)**, les infractions constatées à la législation sur les étrangers ayant augmenté de 43 % et celles relatives au trafic de stupéfiants de 58 %.

### **Faits de délinquance constatés dans les départements d'outre-mer (2002-2006)**

	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2005/2006	Rappel évolution 2004/2005
<b>Guadeloupe</b>	28.763	27.837	28.578	27.882	<b>28.332</b>	<b>+1,61 %</b>	<b>-2,44 %</b>
<b>Martinique</b>	24.584	22.459	23.598	22.252	<b>21.585</b>	<b>-3 %</b>	<b>-5,70 %</b>
<b>Guyane</b>	18.055	19.303	20.552	23.458	<b>24.333</b>	<b>+3,73 %</b>	<b>14,14 %</b>
<b>La Réunion</b>	34.980	34.415	34.202	34.177	<b>31.518</b>	<b>-7,78 %</b>	<b>-0,07 %</b>
<b>Total DOM</b>	<b>106.382</b>	<b>104.014</b>	<b>106.930</b>	<b>107.769</b>	<b>105.768</b>	<b>-1,86 %</b>	<b>+0,78 %</b>
<b>Total national</b>	4.113.882	3.974.694	3.825.442	3.775.838	3.725.588	<b>-1,33 %</b>	<b>-1,30 %</b>

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

L'indice de criminalité dans les quatre départements d'outre-mer marque une **réelle inflexion par rapport à l'année précédente**. Il demeure toujours **inférieur à ce qu'il est en métropole, à 57,61 ‰ contre 61,89 ‰ en métropole**. L'indice est stable en Guadeloupe, en légère baisse en Martinique et en forte baisse à La Réunion qui retrouve les chiffres de l'année 2000, avec un taux de 40,14 ‰.

A rebours de cette constatation favorable, **l'évolution de l'indice en Guyane suscite l'inquiétude : celui-ci atteint 124,15 ‰, niveau jamais égalé**. Néanmoins, il faut relever qu'en faisant abstraction des infractions à la législation sur les étrangers, ce taux descend à 65,16 ‰. En outre, ce taux est sans doute quelque peu faussé par le fait qu'il n'est calculé qu'en fonction de la population recensée et non de la population effective, qui comprend environ 25 % de clandestins.

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

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Total DOM	Total métropole
<b>2000</b>	60,6 ‰	58,4 ‰	100,9 ‰	40,6 ‰	<b>63,41 ‰</b>	64,21 ‰
<b>2001</b>	63,97 ‰	64,91 ‰	87,81 ‰	46,50 ‰	<b>63,41 ‰</b>	68,8 ‰
<b>2002</b>	69,38 ‰	64,45 ‰	111 ‰	48,25 ‰	<b>63,41 ‰</b>	69,3 ‰
<b>2003</b>	65,89 ‰	58,21 ‰	115,85 ‰	45,67 ‰	<b>59,97 ‰</b>	66,98 ‰
<b>2004</b>	64,44 ‰	59,92 ‰	110,75 ‰	44,79 ‰	<b>59,86 ‰</b>	63,55 ‰
<b>2005</b>	61,55 ‰	55,82 ‰	122,82 ‰	44,10 ‰	<b>59,44 ‰</b>	62,72 ‰
<b>2006</b>	<b>62 ‰</b>	<b>54,26 ‰</b>	<b>124,15 ‰</b>	<b>40,14 ‰</b>	<b>57,61 ‰</b>	<b>61,89 ‰</b>

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

La forte activité des services de maintien de l'ordre est sans doute également un facteur d'explication, en particulier la forte progression des **opérations « Anaconda »** destinées à lutter contre l'orpaillage clandestin et les flux migratoires illégaux qui l'accompagnent : 116 opérations ont été menées en 2006 (contre 107 l'année précédente) ; 69 opérations sont déjà intervenues entre janvier et juillet 2007. Elles ont permis la saisie ou la destruction de matériels pour un montant estimé à 20 millions d'euros en 2006 et déjà 15,8 millions d'euros pour les six premiers mois de l'année 2007.

La tendance générale à la baisse de la délinquance ne doit pas conduire le Gouvernement à relâcher ses efforts afin d'assurer aux personnes résidant outre-mer la sécurité qu'ils sont en droit d'attendre de la République. A cet égard, **les effectifs de la police nationale ou de la gendarmerie nationale restent relativement stables par rapport à l'an passé**.

Il convient toutefois de saluer la **hausse de plus de 4 % des effectifs de police à La Réunion et de 6,2 % des effectifs de gendarmerie en Guyane**.

**Évolution des effectifs de la police nationale  
(2004-2007)**

	2004	2005	2006	2007	Evolution 2005/2006
<b>Guadeloupe</b> <sup>(1)</sup>	916	909	906	<b>930</b>	+ 2,64 %
<b>Martinique</b>	773	822	873	<b>863</b>	- 1,14 %
<b>Guyane</b>	531	590	588	<b>575</b>	- 2,21 %
<b>La Réunion</b>	932	991	1.052	<b>1.096</b>	+ 4,18 %

<sup>(1)</sup> Effectifs hors Saint-Barthélemy et Saint-Martin

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

**Évolution des effectifs de la gendarmerie nationale<sup>(1)</sup>  
(2004-2007)**

	2004	2005	2006	2007	Evolution 2005/2006
<b>Guadeloupe</b> <sup>(2)</sup>	607	607	603	<b>600</b>	- 0,49 %
<b>Martinique</b>	626	626	626	<b>626</b>	-
<b>Guyane</b>	445	445	451	<b>479</b>	+ 6,20 %
<b>La Réunion</b>	725	725	725	<b>735</b>	+ 1,37 %

<sup>(1)</sup> Hors escadrons de gendarmerie mobile.

<sup>(2)</sup> Effectifs hors Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

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

**2. Une pression migratoire toujours forte à l'égard de laquelle la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration produit ses premiers effets**

Les départements d'outre-mer ont encore connu, en 2006 et au cours de l'année qui s'achève, des entrées irrégulières massives emportant des risques aigus de déstabilisation sociale. Des améliorations commencent néanmoins à se faire jour.

***- Une pression migratoire toujours forte***

Les indicateurs d'activité des services de l'Etat en matière d'éloignements, de non-admissions et d'infractions constatées à la police des étrangers mettent à nouveau en exergue la forte pression migratoire qui s'exerce sur les **départements et régions d'outre-mer**. Ceux-ci totalisent en effet en 2006 **10.316 mesures d'éloignement et 14.468 infractions constatées à la législation sur les étrangers**.

**Indicateurs de la lutte contre l'immigration clandestine  
dans les départements d'outre-mer**

	Eloignements			Non admissions			Infractions à la police des étrangers		
	2005	2006	Variation	2005	2006	Variation	2005	2006	Variation
<b>Guadeloupe</b>	1.019	1.675	+64,38%	241	253	+4,98%	1 502	2 146	42,88%
<b>Martinique</b>	603	432	-28,36%	401	447	+11,47%	728	645	-11,40%
<b>Guyane</b>	5.942	8.145	+37,08%	178	103	-42,13%	9 195	11 561	25,73%
<b>La Réunion</b>	56	64	+14,29%	200	132	-34,00%	109	116	6,42%
<b>Total DOM</b>	<b>7 620</b>	<b>10 316</b>	<b>+35,38%</b>	<b>1.020</b>	<b>935</b>	<b>-8,33%</b>	<b>11.534</b>	<b>14.468</b>	<b>25,44%</b>
Total outre-mer	15.532	23.885	+53,78%	1.112	1.015	-8,72%	19.527	29.060	48,82%
Total métropole	15.660	23.831	+52,18%	NC			76 903	87 821	14,20%

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

**La Réunion ne connaît pas de pression migratoire forte.** Toutefois, la libéralisation des transports aériens ayant contribué à renforcer les liaisons avec Madagascar, les Comores et l'île Maurice, dont le niveau de vie est nettement inférieur à celui de ce département, le problème de l'immigration irrégulière commence à se poser, quoique dans une ampleur bien moindre que celle des autres départements d'outre-mer. Ainsi, 64 éloignements ont été effectués en 2006, qui ont concerné 32 Mauriciens, 16 Comoriens et 14 Malgaches.

Les ressortissants mauriciens bénéficient à titre familial d'un statut dérogatoire leur permettant d'effectuer jusqu'à six séjours de quinze jours par an à La Réunion. En l'absence de visa à l'entrée à La Réunion, les services de la police aux frontières leur délivrent, à titre gratuit, des visas d'entrée valables quinze jours. En 2006, 10.213 visas à validité territoriale limitée ont été délivrés à la frontière au profit de Mauriciens. Les protocoles d'accord de réadmission et de circulation franco-mauriciens, signés le 2 avril 2007, suppriment désormais cette formalité.

**La Martinique connaît une immigration clandestine relativement limitée,** empruntant essentiellement la voie maritime et provenant principalement de Sainte-Lucie dont les ressortissants forment 83 % des reconduits en 2006, ainsi que d'Haïti (8,5 % des reconduits en 2006 et dont le nombre a particulièrement chuté en 2006, avec 37 éloignements contre 164 en 2005). Les flux constatés, limités, tiennent beaucoup à l'application des accords de circulation et de réadmission signés avec Sainte-Lucie en avril 2005 et mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> mai 2006.

En 2006, 432 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits (contre 603 en 2005 et 466 en 2004), ce qui représente une baisse de 28,36 %.

**La Guadeloupe, du fait de sa prospérité économique, reste fortement exposée à la pression migratoire.** Pour l'essentiel en provenance d'Haïti et de La Dominique, cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes guadeloupéennes. Cette **pression migratoire semble néanmoins avoir**

**fortement chuté**, ainsi qu'en témoigne la baisse du nombre de demandes d'asile déposées : si 3.612 premières demandes d'asile ont été déposées en 2005, seules 537 demandes ont été enregistrées en 2006. Par ailleurs, de janvier à juillet 2007, 151 demandes seulement ont été déposées.

En 2006, 1.964 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées contre 1.253 en 2005, soit une progression de 56,74 %. Les Haïtiens représentent 68,9 % des personnes reconduites, les Dominicains 13,9 % et les Dominicains 10,7 %.

Comme les années précédentes, la **situation reste critique en Guyane**, bien que l'Etat y ait fait de la lutte contre l'immigration clandestine une priorité de son action.

Les Brésiliens représentent 49,53 % du total des reconduites à la frontière en 2006. Venant des Etats brésiliens voisins de la Guyane (Para, Roraima et Amapa), ces clandestins sont essentiellement motivés par la recherche d'un travail urbain ou sur les sites d'orpaillage clandestins. Avec 1.348 clandestins, ils ont représenté en 2006 plus de 96 % des personnes interpellées dans le cadre des opérations « Anaconda ».

Si la reconduite des Brésiliens à la frontière ainsi que leur réadmission au Brésil ne pose guère de difficultés compte tenu des bonnes conditions d'exécution de l'accord de réadmission franco-brésilien signé en 1996, tel n'est pas le cas pour les Surinamiens et les Guyaniens.

Les Surinamiens représentent 44,18 % des reconduites à la frontière en 2006. Cette hausse des reconduites ne doit pas masquer les difficultés rencontrées par les services de la police aux frontières pour reconduire les clandestins provenant du Suriname, démunis de tout document d'identité ou de voyage. Les autorités surinamiennes ne réadmettent en effet à ce jour que leurs ressortissants munis des documents.

S'agissant des Guyaniens, les difficultés de reconduites à la frontière trouvent leur origine dans l'absence d'accord de réadmission avec les autorités guyaniennes. Il en résulte que les arrêtés de reconduite à la frontière de clandestins guyaniens sont exécutés à moins de 20 %. Ainsi, seuls 125 Guyaniens ont été éloignés en 2006, dont la moitié en exécution d'une interdiction judiciaire.

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

**Les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de plus de 9 % en 2006**, ce qui représente 83 fonctionnaires supplémentaires pour un total de près de 1.000 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2007, affectés prioritairement dans les collectivités des Antilles-Guyane et à Mayotte.

Le développement des opérations de lutte contre l'orpaillage clandestin, avec l'implication des forces armées en Guyane et des deux escadrons de gendarmerie mobile spécialement dédiés, participe également fortement à la lutte contre l'immigration irrégulière.

**En Guadeloupe et en Guyane, les centres et locaux de rétention administrative sont en cours de réhabilitation et d'agrandissement.** En Guyane, le centre de rétention de Cayenne-Rochambeau, qui n'était plus aux normes, a été déclassé en local de rétention administrative au début de l'année 2007. Les travaux de mise aux normes seront achevés au cours du dernier trimestre 2007, ce qui permettra dès lors son reclassement en centre de rétention administrative<sup>1</sup>.

**- Un bilan globalement positif de la loi du 24 juillet 2006**

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration renforce la lutte contre l'immigration irrégulière outre-mer en adaptant le droit applicable, en particulier en Guadeloupe et en Guyane. **Plusieurs indicateurs transmis par le Gouvernement permettent d'en mesurer l'impact positif.**

D'une part, on constate un **nombre d'éloignements en forte progression en Guadeloupe et en Guyane**, alors qu'il est en baisse à la Martinique, non concernée par les dispositions dérogatoires.

**Le nombre croissant d'éloignements n'a par ailleurs entraîné aucune augmentation parallèle des premières demandes d'asile d'étrangers en situation irrégulière.** Celles-ci ont particulièrement chuté depuis 2006, grâce notamment à la mise en place d'une antenne de l'OFPRA à Pointe-à-Pitre dès janvier 2006 ainsi qu'à la signature le 9 mars 2006 d'un protocole de circulation et de réadmission avec la Dominique, point de passage des migrants clandestins dominicains et haïtiens.

**Évolution des premières demandes d'asile dans les départements français d'Amérique**

	2005	2006	2006 (7 mois)	2007 (7 mois)
<b>Guadeloupe</b>	3.612	537	451	151
<b>Martinique</b>	131	137	101	26
<b>Guyane</b>	280	368	151	185
<b>Total</b>	<b>4.033</b>	<b>1.042</b>	<b>703</b>	<b>362</b>

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

<sup>1</sup> L'une des différences essentielles entre les centres de rétention et les locaux de rétention tient à ce que, dans ces derniers, les étrangers en situation irrégulière ne peuvent être maintenus que pendant une durée n'excédant pas 48 heures.

**Recours contentieux contre les arrêtés  
de reconduite à la frontière en Guadeloupe**

<b>Période</b>	<b>Nombre de recours</b>	<b>Nombre de rejets</b>	<b>Nombre d'annulations</b>	<b>Nombre de suspensions</b>
<b>Du 1er janvier au 25 juillet 2006</b>	205	84	17	0
<i>Du 26 juillet au 31 décembre 2006</i>	64	2	0	0
<i>Du 1<sup>er</sup> janvier au 25 juillet 2007</i>	58	16	0	1

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

En outre, il semble que la **suppression, pendant cinq ans, du caractère suspensif des recours formés contre les arrêtés de reconduite à la frontière en Guadeloupe a contribué à réduire dans de fortes proportions les recours contentieux contre les arrêtés de reconduite à la frontière** dont l'effet suspensif constituait souvent sinon le seul, du moins le principal attrait.

***- La mise en place des observatoires de l'immigration dans les départements d'outre-mer***

Le décret n° 2007-1407 du 1<sup>er</sup> octobre 2007 relatif aux observatoires de l'immigration en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion précise la composition et le fonctionnement de ces organes, créés par la loi du 24 juillet 2006, qui se substituent aux anciennes commissions chargées d'apprécier les conditions d'immigration dans les seuls départements de La Réunion et de la Guyane, instaurées par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

Les deux commissions de La Réunion et de la Guyane ont eu l'occasion de se réunir en 2006 et ont identifié plusieurs problèmes.

A **La Réunion**, les difficultés concernent l'intégration des populations en provenance de Mayotte, en particulier les jeunes enfants, avec pour facteur aggravant les difficultés liées à l'état civil des Mahorais. Plusieurs propositions ont été émises, notamment la mise en œuvre du fichier des entrées et sorties des détenteurs de visa de court séjour se rendant à La Réunion ainsi que l'installation d'une antenne de l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) et le déploiement du contrat d'accueil et d'intégration.

En **Guyane**, quatre groupes de travail ont été constitués. Cependant, les propositions émises doivent être approfondies et précisées. Le groupe n° 1, chargé de la jeunesse et de l'éducation, a proposé l'échange de données statistiques relatives aux étrangers. Concernant le travail illégal, le groupe n° 2 a préconisé un renforcement des moyens de contrôle sur les conditions

d'entrée et de séjours dans le département. Le groupe n° 3, chargé de l'aspect sanitaire et de l'accompagnement social, a recommandé l'application aux étrangers malades du modèle mahorais de financement des soins. Enfin, le groupe n° 4, chargé du statut des frontaliers, a préconisé une coopération plus active avec les Etats voisins dans les domaines de l'éducation et de la santé.

### ***C. UNE JUSTICE QUI DOIT TOUJOURS FAIRE FACE À UNE SITUATION DIFFICILE***

#### **1. Une nouvelle détérioration de la situation carcérale**

L'an passé, votre commission s'était félicitée de voir se maintenir l'inversion de tendance de la surpopulation carcérale constatée en 2005. Elle regrette que l'année 2006 ait mis fin à cette embellie, ce qui montre que la crise que traversent les départements d'outre-mer au regard de leur population carcérale est bien de nature structurelle.

#### **Population carcérale dans les départements d'outre-mer** (au 1<sup>er</sup> juillet 2007)

<b>Département</b>	<b>Type d'établissement</b>	<b>Nom de l'établissement</b>	<b>Places opérationnelles</b>	<b>Nombre de détenus</b>	<b>Taux d'occupation</b>	<b>Rappel taux 2006</b>
<b>Guadeloupe</b>	Centre pénitentiaire	Baie Mahault	504	563	<b>112 %</b>	<i>106,9 %</i>
	Maison d'arrêt	Basse-Terre	130	219	<b>168 %</b>	<i>156,2 %</i>
<b>Martinique</b>	Centre pénitentiaire	Ducos	490	737	<b>150 %</b>	<i>140,8 %</i>
<b>La Réunion</b>	Centre pénitentiaire	Le Port	667	735	<b>110 %</b>	<i>96,4 %</i>
	Maison d'arrêt	Saint-Denis	123	266	<b>216 %</b>	<i>152,8 %</i>
	Maison d'arrêt	Saint-Pierre	121	214	<b>177 %</b>	<i>134,7 %</i>
<b>Guyane</b>	Centre pénitentiaire	Remire-Montjoly	469	733	<b>156 %</b>	<i>139,4 %</i>
<b>Ensemble</b>			<b>2.504</b>	<b>3.467</b>	<b>138 %</b>	<i>123 %</i>

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

Ainsi, au 1<sup>er</sup> juillet 2007, le **taux d'occupation moyen a atteint, tous départements d'outre-mer confondus, 138 %**, alors qu'il n'était que de 123 % en 2006 et de 127 % en 2005. Ce chiffre est supérieur à celui constaté pour l'ensemble de la France, qui atteint 121,7 %.

Si l'ensemble des établissements connaît une hausse de la population pénitentiaire, certains d'entre eux atteignent un seuil alarmant, comme **la maison d'arrêt de Saint-Denis à La Réunion, dont le taux d'occupation atteint aujourd'hui 216 %**. Votre commission juge cette **situation inacceptable** et espère que les programmes immobiliers en cours pourront y mettre fin dans les meilleurs délais.

Elle n'en reconnaît pas moins les efforts que l'Etat déploie depuis plusieurs années afin d'accroître le nombre de places de détention dans les départements d'outre-mer.

Ainsi, **l'extension du centre pénitentiaire de Ducos, en Martinique**, dont les travaux étaient prévus pour s'achever fin 2006, a été **mise en service en juillet 2007**. Depuis cette date, 80 nouvelles places opérationnelles sont à la disposition de l'administration pénitentiaire ce qui, selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, a ramené le taux d'occupation dans cet établissement à 129 %.

Par ailleurs, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, l'année 2008 devrait voir la mise en service de deux nouvelles opérations immobilières fortement attendues :

- d'une part, l'extension de **78 places du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, en Guyane**. Les travaux, retardés à la suite d'un appel d'offres infructueux en 2006, ont débuté en mars 2007. La mise en service est prévue au cours du premier semestre 2008 ;

- d'autre part, la **construction du centre pénitentiaire de Domenjod, à La Réunion**. 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 le 10 mai 2006. La mise en service de l'établissement devrait intervenir en septembre 2008. Cette mesure permettra ainsi de désengorger les maisons d'arrêt de Saint-Pierre et Saint-Denis.

A plus longue échéance, d'autres projets sont évoqués. Ainsi, à l'horizon 2011-2012, pourraient voir le jour :

- **la construction d'une maison d'arrêt à Gourbeyre, en remplacement de la maison d'arrêt de Basse-Terre, en Guadeloupe**. Depuis l'année dernière, des études sont en cours pour s'assurer de la faisabilité du projet et de son impact financier ;

- l'extension de 150 places du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly ;

- la construction de 100 à 150 places complémentaires au centre de Ducos.

## **2. L'activité soutenue de juridictions dotées de peu de moyens**

### ***- Les juridictions de l'ordre judiciaire***

Par rapport à 2005, **l'activité globale des juridictions judiciaires est marquée, au plan civil, par des disparités importantes entre les juridictions au regard des affaires nouvelles**. Ainsi, si le nombre d'affaires nouvelles en 2006 a crû de 20 % à la cour d'appel de Basse-Terre, elle a chuté à l'inverse de 40 % à la cour d'appel de Fort-de-France. L'activité des tribunaux de grande instance reste en revanche relativement stable, à l'exception du tribunal de Saint-Pierre de La Réunion, où le nombre d'affaires nouvelles a baissé de plus de 17 %.

Alors que les **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) **ainsi que dans les six tribunaux de grande instance** situés dans leur ressort étaient en baisse généralisée en 2005, les chiffres pour l'année 2006 sont nettement moins favorables.

**Globalement, les délais de traitement sont en hausse, avec une situation qui s'est fortement aggravée au tribunal de grande instance de Basse-Terre**, où il faut désormais plus de 20 mois en moyenne pour voir une affaire civile traitée. Dans cette juridiction, ce délai moyen a presque doublé depuis 2000. Votre commission insiste sur la nécessité d'offrir aux justiciables du sud de la Guadeloupe un service public de la justice judiciaire à même de juger les litiges dans des délais raisonnables.

**Délais moyens de traitement des affaires civiles  
par les cours d'appel (en mois)**

Cour d'appel	2004	2005	2006
Basse-Terre	16,4	15,9	<b>17,3</b>
Fort de France	15,5	13,9	<b>15,4</b>
Saint-Denis de La Réunion	12,1	11,8	<b>12</b>

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

**Délais de traitement moyens des affaires civiles  
par les tribunaux de grande instance (en mois)**

TGI	2004	2005	2006
Pointe-à-Pitre	8,69	8,6	<b>8</b>
Fort de France	8,32	7,9	<b>8,1</b>
Cayenne	7,41	7,1	<b>7,6</b>
Saint Denis de La Réunion	6,05	6,6	<b>6</b>
Saint-Pierre de La Réunion	4,56	4,6	<b>5,3</b>
Basse-Terre	11,71	13,7	<b>20,3</b>

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

Dans ce contexte, votre commission se félicite de voir **les emplois budgétaires augmenter à nouveau de 14 personnes** : 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, **l'ensemble de ces postes demeurent vacants**.

Lors de son audition devant votre commission, M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a indiqué qu'il devrait prochainement s'entretenir avec la garde des Sceaux, Mme Rachida Dati, de la question de la **réforme de la carte judiciaire dans les départements d'outre-mer**. Néanmoins, le 22 novembre 2007, le ministère de la justice a annoncé la suppression des tribunaux d'instance de Marie-Galante en Guadeloupe et du Lamentin en Martinique.

**- Les juridictions de l'ordre administratif**

• En 2006, la **situation des quatre juridictions administratives** des départements d'outre-mer a présenté de **forts contrastes**. Le volume des affaires nouvelles est proche de celui de 2005 pour deux d'entre elles ; il connaît en revanche **une augmentation sensible dans les tribunaux administratifs de Cayenne et de Fort-de-France**, avec des augmentations respectives de 11,6 et 23,4 %.

Il convient de souligner la **poursuite de l'effort de résorption du stock poursuivi en 2006 par le tribunal administratif de Cayenne**, qui diminue à nouveau de 20 % par rapport à l'année précédente. Le stock d'affaires devant le tribunal de **Saint-Denis de La Réunion** s'est quant à lui accru de 14 % en un an, situation qui s'explique par une **baisse de 25 % du volume des affaires traitées**.

**Affaires nouvelles et stocks dans les tribunaux administratifs des départements d'outre-mer**

		Affaires enregistrées en 2006	Evolution / 2005	Affaires traitées en 2006	Evolution / 2005	Stock au 31/12/2006	Evolution / 31/12/2005
<b>Données brutes</b>	<b>Basse-Terre</b>	1.195	-4,93 %	1.583	+23,29 %	2.482	-13,52 %
	<b>Cayenne</b>	460	+11,65 %	624	-1,27 %	633	-20,58 %
	<b>Fort-de-France</b>	722	+23,42 %	718	+14,88 %	1.098	+0,37 %
	<b>Saint-Denis de La Réunion</b>	1.185	-5,20 %	1.016	-25,84 %	1.369	+14,08 %
<b>Données nettes</b>	<b>Basse-Terre</b>	1.195	-4,93 %	1.396	+10,62 %	2.449	-7,58 %
	<b>Cayenne</b>	449	+9,25 %	610	-3,33 %	633	-20,28 %
	<b>Fort-de-France</b>	722	+23,42 %	694	+11,04 %	1.088	+12,82 %
	<b>Saint-Denis de La Réunion</b>	1.162	-5,76 %	1.009	-22,27 %	1.346	+12,82 %

Source : Conseil d'Etat.

A l'exception du tribunal de Saint-Denis, où le délai moyen de jugement des affaires en stock a augmenté de 6 mois mais reste dans la moyenne des autres juridictions, ce délai moyen s'est raccourci globalement, en particulier à Basse-Terre, où il est passé de 2 ans et 2 mois en 2005 à 1 an et 6 mois en 2006. Votre commission salue ces **efforts de productivité**.

Compte tenu des spécificités des départements d'outre-mer qui connaissent une forte pression migratoire et un nombre important de fonctionnaires, le droit des étrangers et le contentieux de la fonction publique demeurent les matières les plus souvent portées devant les quatre tribunaux administratifs des départements d'outre-mer.

#### ***D. DES ACTIONS DE COOPÉRATION RÉGIONALE À RENFORCER***

##### **1. La poursuite du développement de la coopération régionale dans la lutte contre l'immigration clandestine et la délinquance**

• Les efforts diplomatiques importants afin de régler par la voie d'accords internationaux la question des flux migratoires vers les départements et régions d'outre-mer, que votre commission avait salués l'an passé, se sont poursuivis. La politique menée par le Gouvernement s'est articulée autour de deux axes :

- faciliter la circulation des opérateurs de la vie économique et sociale (hommes d'affaires, sportifs, artistes, etc.) entre les départements français et leur environnement régional ;

- prévenir l'immigration clandestine grâce à un contrôle aux frontières plus efficace et à la mise en œuvre d'accords de réadmission avec les pays sources.

L'année qui s'achève a connu sur ce point **deux évènements majeurs**.

D'une part, **l'accord** du 17 mai 1994 relatif au **contrôle conjoint dans les aéroports de Saint-Martin est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2007**. Une exemption de visa de court séjour pour se rendre dans la partie française de Saint-Martin, ou dans les trois départements français d'Amérique est désormais accordée aux ressortissants des Bahamas, de la Barbade, du Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Niévès, de Saint-Vincent et de Trinité-et-Tobago. Cette exemption est toutefois soumise à la condition qu'un accord de réadmission soit conclu avec chacun de ces Etats.

D'autre part, **deux protocoles d'accord de réadmission et de circulation franco-mauricien ont été signés le 2 avril 2007**. Facilitant la circulation des Mauriciens vers La Réunion, ces deux accords permettront de supprimer l'obligation de délivrance de visas aux personnes venant dans le département pour des séjours de courte durée pour raisons familiales.

La **conclusion d'un accord de réadmission avec le Guyana** reste, à ce jour, **suspendue** à la signature des autorités guyaniennes. Les accords administratifs déjà conclus ont cependant permis de pérenniser le principe d'une reconduite à la frontière de Guyaniens entrés illégalement sur le territoire français.

Par ailleurs, l'exécution de **l'accord de réadmission franco-brésilien** se fait de manière très efficace, tous les arrêtés de reconduite à la frontière étant exécutés par la partie brésilienne.

• **La coopération opérationnelle 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 poursuivie en 2006**, sans innovation notable par rapport à 2005.

Votre commission insiste tout particulièrement sur l'importance d'une coopération régionale dans la lutte contre le trafic de stupéfiants dans la zone Antilles-Guyane, 75 % des saisies de cocaïne réalisées en France en 2006 (soit 10 tonnes), l'ayant été dans cette zone, à l'occasion d'interceptions en mer.

Il convient de souligner, à cet égard, que le Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD), dont le siège est à Fort-de-France, a proposé 47 stages de formation, regroupant plus de 1.000 stagiaires. 90 % des stages proposés ont concerné les aspects répressifs du trafic de drogue et du blanchiment de capitaux liés à la drogue. Les autres ont permis aux stagiaires de suivre des formations de prévention de l'usage de stupéfiants.

## **2. Des possibilités d'actions régionales de coopération et de développement toujours sous-utilisées**

La coopération des collectivités ultramarines avec leur environnement immédiat peut constituer un réel facteur de développement de celles-ci et, partant, l'une des solutions permettant de desserrer la forte pression migratoire qui s'exerce sur elles. Votre commission ne peut que regretter que cette dimension ne soit pas suffisamment prise en compte et **que les actions régionales de coopération demeurent à un stade embryonnaire.**

S'agissant de la **conclusion d'accords de coopération régionale**, il convient néanmoins de souligner, compte tenu de la rareté de ce procédé, que le Gouvernement a décidé en 2007 de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales qui autorisent, « *dans les domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République [à] délivrer pouvoir au président du conseil régional de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.* »

Le **président de la région Guadeloupe s'est ainsi vu confier**, en janvier 2007, **le pouvoir de négocier**, au nom de l'Etat, le projet d'**accord de coopération entre la France et le Commonwealth de la Dominique.**

En outre, le Parlement a ratifié, par la loi n° 2007-65 du 18 janvier 2007, **l'accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil **relatif à la construction d'un pont routier sur le fleuve Oyapock reliant la Guyane française et l'Etat de l'Amapá**, signé à Paris le 15 juillet 2005. Cet accord a également été ratifié par la partie brésilienne. Désormais, une nouvelle étape est engagée avec la négociation d'un accord destiné à régir l'organisation du transport frontalier de passagers et de marchandises. Il importe que le cadre juridique qui s'appliquera à cette activité soit effectif dès la mise en service du pont, qui devrait intervenir à la fin de l'année 2009.

Pour financer ces actions régionales, les **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, semblent constituer les instruments idoines. 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.

Les FCR ont pour objectif de participer 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 (lutte contre l'immigration clandestine ou le trafic de stupéfiants).

Du 1<sup>er</sup> janvier 2001 à la fin du premier semestre 2007, **452 projets (soit près de 120 projets supplémentaires par rapport à l'année passée) ont été co-financés par les FCR**, grâce à une contribution totale de près de 12 millions d'euros.

Votre commission estime que ces instruments doivent avant tout privilégier des projets susceptibles de se développer sur le moyen et le long terme dans le cadre de financements de plus grande envergure, émanant d'autres sources (autres fonds de l'Etat -comme par exemple le fonds de solidarité prioritaire- fonds régionaux ou fonds européens). Pour autant, les sommes apportées par l'Etat -3 millions d'euros en 2007 comme en 2008- restent insuffisantes.

## ***E. LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER ET L'UNION EUROPÉENNE : UNE NOUVELLE DONNE***

### **1. Des financements européens rénovés au bénéfice des départements et régions d'outre-mer**

Les fonds structurels européens s'inscrivent désormais dans la **politique européenne de cohésion**, qui constitue le premier poste de dépenses de l'Union européenne (36 %), avec une dotation de 307,6 milliards d'euros,

en augmentation de 17 % par rapport à 2006. Cette politique comporte trois objectifs :

- l'objectif « convergence » (FEDER/FSE), qui représente 81,7 % des dotations avec 251,3 milliards d'euros dont 24,5 % pour le fonds de cohésion et 5 % pour le dispositif transitoire de sortie (*phasing out*). Cet objectif est destiné aux régions de l'Union européenne les moins favorisées dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et les pays dits « de la cohésion » dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire ;

- l'objectif « compétitivité régionale et emploi », représentant 15,8 % des sommes, soit 48,8 milliards d'euros, pour toutes les régions non couvertes par l'objectif de convergence ;

- l'objectif « coopération territoriale », qui prend la suite de l'initiative INTERREG, comprenant 2,4 %, soit 750 millions d'euros pour les coopérations transfrontalières (77 %), transnationale (19 %) et inter-régionale (4 %).

Les perspectives financières adoptées lors du Conseil européen de décembre 2005 ne sont pas défavorables aux départements et régions d'outre-mer français qui, en leur qualité de régions ultrapériphériques, voient leurs dotations **baïsser globalement de seulement 1,6 %** par rapport à la période 2000-2006, alors qu'une chute plus importante des crédits était à craindre. Elles ont également permis à la **Martinique de bénéficier des actions au titre de l'objectif « Convergence » et des taux de cofinancement à 85 % qui lui sont associés.**

Ainsi, au titre de cette politique, les départements d'outre-mer bénéficieront, pour la période 2007-2013 :

- de **2,7 milliards d'euros au titre de l'objectif « convergence »**, auxquels il convient d'ajouter **482 millions d'euros au titre de l'allocation de compensation des contraintes des régions ultrapériphériques** et des régions septentrionales (qui s'élève à 35 euros par an et par habitant) ;

- de **96 millions d'euros au titre de l'objectif « coopération territoriale »**. Les régions d'outre-mer sont désormais éligibles tant aux actions de coopération transnationale qu'à celles relatives à la coopération transfrontalière (dans les zones « Caraïbes » et « Océan indien » existantes ainsi que dans la nouvelle zone « Amazonie »). L'enveloppe attribuée pour la période 2000-2006, qui n'atteignait que 17 millions d'euros, est donc substantiellement renforcée. Désormais les départements d'outre-mer bénéficient de **68 millions d'euros au titre de la coopération transfrontalière et de 28 millions d'euros au titre de la coopération transnationale.**

**Objectif « convergence » (2007-2013)**  
**Ventilation FEDER/FSE (y compris l'allocation RUP)**  
(en millions d'euros)

	<b>FEDER</b>	<b>%</b>	<b>FSE</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>Guadeloupe</b>	543	74,6%	185	25,4%	<b>728</b>
<b>Guyane</b>	305	75,3%	100	24,7%	<b>405</b>
<b>Martinique</b>	417	81,0%	98	19,0%	<b>515</b>
<b>La Réunion</b>	1.014	66,2%	517	33,8%	<b>1.531</b>
<b>Total</b>	<b>2.279</b>	<b>71,7%</b>	<b>900</b>	<b>28,3%</b>	<b>3.178</b>

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

**Objectif « coopération territoriale » (2007-2013)**

<b>Zone</b>	<b>Volet transfrontalier</b>	<b>Volet transnational</b>	<b>Total</b>
<b>Caraïbes</b>	28.086.742	19.795.368	47.882.110
<b>Amazonie</b>	12.830.274	-	12.830.274
<b>Océan indien</b>	27.199.056	8.247.504	35.446.560
<b>Total</b>	<b>68.116.072</b>	<b>28.042.872</b>	<b>96.158.944</b>

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

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, les départements d'outre-mer bénéficieront de deux sources de financements complémentaires :

- **631 millions d'euros**, versés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), au titre de la politique de **développement rural**. Cette enveloppe se répartit comme suit : 138 millions d'euros pour la Guadeloupe, 74 millions pour la Guyane, 100 millions pour la Martinique et 319 millions pour La Réunion ;

- **34,25 millions d'euros**, versés par le Fonds européen pour la pêche (FEP), au titre de la **politique des pêches**. Ce montant se répartit de la manière suivante : 5,2 millions d'euros pour la Guadeloupe, 6,18 millions pour la Guyane, 6,47 millions pour la Martinique et 12,9 millions pour La Réunion. Le reste de la dotation, soit 3,4 millions d'euros, sera affecté ultérieurement, en fonction des besoins.

Les conditions de gestion et de contrôle des fonds européens dans les quatre régions ultrapériphériques françaises ont été définies dans une circulaire interministérielle du 13 avril 2007. Ce document s'inscrit dans le prolongement des mesures de simplification de gestion de ces fonds mises en œuvre par le gouvernement depuis 2002 et vise à renforcer l'association des acteurs institutionnels et socio-économiques locaux dans leur utilisation. Votre commission **insiste tout particulièrement pour que l'effort de programmation et de consommation des fonds européens, entrepris dans les années précédentes, se poursuive dans la nouvelle période quinquennale** qui s'ouvre.

## **2. Un nouvel élan annoncé pour la politique en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne**

Les actions menées à la suite de la communication « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* » de la Commission européenne du 26 mai 2004, articulées autour de trois axes (compétitivité, accessibilité et insertion régionale), ont incontestablement amélioré la prise en compte, par l'Union européenne, des contraintes et besoins spécifiques des régions ultrapériphériques dont font partie les quatre départements d'outre-mer français.

Une **nouvelle communication de la Commission, adoptée le 12 septembre 2007**, intitulée « *Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives* », fait apparaître les avancées intervenues pour une meilleure prise en compte des handicaps des régions ultrapériphériques.

En effet, en **trois ans, la plupart des instruments de développement économique et social des régions ultrapériphériques ont été redéfinis.**

Outre la révision de la **politique de cohésion**, qui comprend notamment l'allocation spécifique destinée à compenser les coûts supplémentaires liés aux handicaps de ces régions, des dispositifs spécifiques ont été institués, en particulier :

- au regard du **régime des aides d'Etat à finalité régionale** ;
- dans le cadre de l'**organisation des marchés du sucre et de la banane**. Les programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) comportent ainsi une enveloppe de 280 millions d'euros gérée par les Etats membres producteurs et répartie entre ceux-ci.

Le volet « sucre » du POSEI a été approuvé par la Commission le 16 octobre 2006. Il comprend, pour la France, une aide de compensation pour baisse des prix ainsi qu'une aide à l'écoulement, pour un total de 59,2 millions d'euros. Le volet « banane » du POSEI a été approuvé par la Commission le 22 août 2007. Les producteurs français recevront chaque année une enveloppe de 129,1 millions d'euros.

**Cependant, certaines actions envisagées dès 2004 sont encore en phase de développement**, à l'instar notamment des efforts en faveur de l'intégration des régions ultrapériphériques dans l'Espace européen de la recherche, et de l'adaptation des services d'intérêt économique général aux besoins des marchés locaux. Il importe en outre de veiller à renforcer, en pratique, la coordination entre les actions menées au titre du FEDER et celles menées dans le cadre du Fonds européen de développement (FED).

En outre, comme l'ont relevé les présidents des sept régions ultrapériphériques (Açores, Canaries, Madère, Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) réunis en Guadeloupe en 2006, des actions complémentaires doivent être menées afin de prendre pleinement en compte les contraintes qui pèsent sur ces régions, en particulier dans les actions communautaires de lutte contre l'immigration clandestine.

De fait, la communication de la Commission envisage des **actions complémentaires**. Ainsi, pour ne retenir que les domaines traditionnels de compétence de votre commission, elle préconise :

- de développer les opportunités offertes par la mise en œuvre de **l'allocation spécifique pour compenser les surcoûts en matière de transports et des nouvelles technologies de l'information et de la communication** ;

- de **tenir compte des spécificités propres aux régions ultrapériphériques lors de la définition et de l'organisation des services d'intérêt économique général dans ces territoires**. La communication estime que, lorsque les coûts liés à la prestation de ces services sont plus élevés que dans d'autres régions, leur financement doit être assuré conformément aux dispositions applicables en matière d'aides d'État, qui permettent de compenser l'intégralité de ce surcoût. Elle encourage les États membres à tenir compte des particularités de ces régions, notamment par rapport à l'isolement, l'éloignement et la fragmentation du territoire lors de la détermination des modalités d'accès au service universel ;

- de renforcer l'implication des acteurs publics et privés locaux ainsi que des États membres concernés dans la politique de « grand voisinage », c'est-à-dire dans le développement concerté des régions ultrapériphériques et des pays tiers voisins. A cet effet, la communication préconise un **programmation combinée du FED, du FEDER et d'un cofinancement parallèle**, en vue de mener des actions de coopération tant au niveau national que régional. La Commission prévoit d'examiner en particulier les possibilités concrètes **d'articulation entre les programmes de coopération territoriale de la Guyane française -relevant du FEDER- et le programme géographique « Brésil », financé par l'instrument de financement de la coopération au développement (IFCD)<sup>1</sup>** ;

---

<sup>1</sup> Article 18, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement.

- de **prendre en compte des particularités des régions ultrapériphériques dans les politiques migratoires**. Parmi les mesures envisagées à cette fin, il convient de relever :

- la coordination des programmes de coopération territoriale du FEDER avec le 10<sup>ème</sup> FED, qui identifie la migration comme l'une de ses nouvelles priorités de coopération dans le cadre des relations entre l'Union européenne et les pays ACP ;

- la prise en compte des besoins spécifiques des régions ultrapériphériques au sein du programme thématique « migration et asile » de l'IFCD, notamment pour contribuer à une gestion effective des flux migratoires vers ces régions, tant par la lutte contre les flux illégaux que par l'amélioration de la mobilité de la main-d'œuvre, et pour faciliter la contribution des migrants au développement durable de leurs pays d'origine ;

- le soutien, au moyen du Fonds pour l'intégration, des mesures de gestion des flux migratoires et d'intégration des immigrants; mises en œuvre par les États membres ;

- le soutien, au moyen du futur Fonds européen pour le retour, des actions visant au rapatriement et, dans une certaine mesure, à la réintégration de personnes en situation de séjour irrégulier dans les régions ultrapériphériques ;

- l'aide, grâce au Fonds pour les frontières extérieures et à l'agence FRONTEX, à l'utilisation de technologies de surveillance modernes, à la formation des gardes frontières ou à la construction d'infrastructures aux points de franchissement des frontières, afin de répondre de manière immédiate aux problèmes les plus urgents de contrôle et de surveillance des frontières<sup>1</sup>.

La Commission a ouvert une **phase de consultation sur les orientations proposées par sa communication, qui devrait s'achever en mars 2008**.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur pour avis que l'Etat, en concertation avec les départements d'outre-mer, soutenait, en partenariat avec les administrations centrales de l'Espagne et du Portugal, l'évolution proposée par la Commission, en veillant à ce que le statut des régions ultrapériphériques soit approfondi et leurs intérêts mieux pris en considération eu égard à leurs spécificités au sein du territoire communautaire.

---

<sup>1</sup> *Seules les régions ultrapériphériques incluses dans l'Espace Schengen (Açores, Madère et Canaries) peuvent bénéficier des Fonds aux frontières extérieures, au retour, à l'intégration et de l'assistance technique de l'Agence FRONTEX.*

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

#### ***A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À MAYOTTE***

##### **1. Les modifications apportées au statut par la loi organique du 21 février 2007**

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a défini le statut de la collectivité départementale de Mayotte sur le fondement de l'article 72 de la Constitution dans sa rédaction alors en vigueur. Ce statut devait être mis en conformité avec les dispositions du nouvel article 74 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Il convient d'ailleurs de rappeler que cette révision constitutionnelle a inscrit le nom de Mayotte à l'article 72-3, deuxième alinéa, de la Constitution, garantissant ainsi son appartenance à la République<sup>1</sup>.

Les principales dispositions du statut d'une collectivité d'outre-mer doivent être définies par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante (art. 74, deuxième alinéa).

La loi organique statutaire doit ainsi mentionner, pour chaque collectivité d'outre-mer :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de la collectivité ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions de consultation des institutions de la collectivité sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières la concernant et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

L'article 2 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) réécrit donc le statut de Mayotte, dont les dispositions sont insérées dans la nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

---

<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).

Les dispositions issues de la loi du 11 juillet 2001 sont reprises. Elles sont actualisées pour tenir compte, notamment, de l'intervention de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et aux responsabilités locales.

Par ailleurs, la loi organique comporte de nouvelles dispositions relatives à la mise en œuvre du droit de pétition, du référendum local et de la consultation des électeurs, prévoit que la collectivité exercera désormais les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions, précise les conditions d'exercice du pouvoir fiscal et douanier de la collectivité et actualise les dispositions relatives au fonctionnement du conseil général ainsi qu'au contrôle de légalité.

En outre, les domaines dans lesquels les lois et règlements s'appliquent de plein droit sont considérablement étendus puisque le principe sera, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008, celui de l'application de plein droit des lois et règlements, à l'exception de ceux pour lesquels il n'est pas envisageable de passer immédiatement au régime d'identité (article L.O. 6113-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) :

- impôts, droits et taxes ;
- propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ;
- protection et action sociales ;
- droit syndical ; droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;
- finances communales.

Enfin, le nouveau statut avance la date à partir de laquelle le conseil général peut adopter une résolution tendant à demander une évolution statutaire. L'article 2 de la loi du 11 juillet 2001 prévoyait en effet qu'« à compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte »<sup>1</sup>.

L'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales permet au conseil général de Mayotte, **à compter de la première réunion qui suit son renouvellement en 2008**, d'adopter, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, « une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution. »

Cette résolution doit être publiée au *Journal officiel de la République française* et transmise au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat par le président du conseil général dans le

---

<sup>1</sup> Le renouvellement du conseil général de Mayotte devrait intervenir en mars 2008.

mois qui suit son adoption. Elle peut faire l'objet d'un débat dans chaque assemblée, dans les conditions définies à l'article 48 de la Constitution.

### **La progression des travaux de 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, et installée en avril 2001, la commission de révision de l'état civil a une **double mission** consistant à :

- fixer les nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local nées avant la publication de l'ordonnance soit le 8 mars 2000 ;

- établir les actes d'état civil destinés à suppléer les actes manquants, les actes perdus ou détruits ou ceux dont l'état de conservation ne permet pas l'exploitation, les actes irréguliers, les actes devant être inscrits sur un registre d'état civil de droit commun alors qu'ils l'ont été à tort sur un registre de droit local ou inversement. Son mandat qui se terminait en avril 2006, a été prorogé pour une durée de cinq ans par le décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005.

**Depuis sa mise en place et jusqu'au 3 septembre 2007, la commission a rendu environ 60 536 actes d'état civil dont 37 127 actes de naissance, 10 325 actes de mariage et 690 actes de décès.**

Le personnel chargé de traiter les demandes comprend :

- six secrétaires et une greffière rémunérés par le ministère de la justice, qui assurent le suivi des dossiers, de l'accueil des demandeurs à la publication des décisions ;

- quarante et un rapporteurs, répartis entre les communes ou au siège de la commission, chargés de l'instruction des dossiers, rémunérés par le secrétariat d'état à l'outre-mer.

Pour 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. **Les mairies de Mayotte devraient être toutes informatisées en 2008** grâce à l'achat d'un logiciel unique auprès d'une société privée. Depuis 2003, le secrétaire d'état à l'outre-mer apporte son concours à cette démarche en versant aux communes une **dotation globale annuelle de 300 000 euros**, répartie entre les communes de Mayotte au prorata de leur population et destinée à la sécurisation et la mise aux normes des locaux, l'achat de fournitures et la maintenance du matériel. Le versement de cette dotation était prévu jusqu'en 2008.

A la fin de l'année dernière, une mission du secrétariat d'état à l'outre-mer s'est rendue à Mayotte pour évaluer tant l'état d'avancement des travaux de la commission de révision de l'état civil, que la modernisation des services d'état civil des mairies mahoraises.

A la suite de cette mission, un projet de décret a été rédigé dans le but de simplifier la procédure instaurée devant la commission de révision de l'état civil et un audit des budgets consacrés à l'état civil par les mairies a été demandé.

## **2. L'orientation progressive de l'économie mahoraise vers le tourisme**

Les filières d'exportation de produits traditionnels ne permettant pas d'assurer une activité économique suffisante, le tourisme constitue la principale possibilité de développement.

De nombreux chantiers en cours de réalisation, tels que celui du marché de Mamoudzou, du port de Longoni, du Centre hospitalier de Mayotte, des collèges de Passamainty et de Tsingoni ont dynamisé le secteur de la construction, qui enregistre un regain d'activité favorable à l'embauche.

La filière **ylang-ylang** conserve à Mayotte un intérêt patrimonial et environnemental. La croissance des exportations de cette essence, amorcée à la fin de l'année 2005, s'est poursuivie tout au long de l'année 2006. La valeur des exportations de la filière a progressé de 4,6 % en un an, pour atteindre 480 000 euros à la fin de l'année 2006 (contre 458 000 en 2005). Parallèlement, les exportations en quantité se sont accrues, pour se porter à 7,8 tonnes.

**L'avenir de la culture de rente qu'est la vanille reste compromis à Mayotte.** Les cours sur le marché mondial étant relativement bas, les producteurs et les vendeurs ont écoulé leur production sur le marché local, plus porteur. Le marché mondial de la vanille étant en surproduction, Mayotte n'a pas exporté de vanille noire en 2006.

L'île dispose d'un potentiel important en matière de produits aquacoles, en raison de conditions naturelles exceptionnelles. Mais, outre les problèmes de commercialisation de la filière, le prix du transport aérien trop élevé constitue le principal point de blocage au développement de la filière.

Après deux années de récession, un regain d'activité dans le tourisme avait été constaté en 2005. En revanche et consécutivement à l'image négative véhiculée par l'épidémie de Chikungunya, l'année 2006 s'est révélée peu favorable à l'activité touristique. Le nombre de touristes a chuté de 19,6 % en un an pour s'établir à 31 136 visiteurs. Cette baisse s'expliquerait par la chute de fréquentation, notamment de la part des Réunionnais, à cause de l'épidémie de Chikungunya. La lutte contre l'épidémie a nécessité l'intervention de nombreux missionnaires dans l'île (personnel médical, pompiers...), contribuant en revanche à la hausse du tourisme dit d'affaires, qui a connu une forte augmentation (+ 53,4 %) au détriment du tourisme d'agrément. En définitive, le taux d'occupation des hôtels a été jugé satisfaisant.

### Evolution des principaux secteurs de l'économie mahoraise depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Agriculture et aquaculture – Exportations en valeur</b>					
<b>Ylang-ylang</b>	622 700 €	518 000 €	246 800 €	458 600 €	479 500 €
<b>Vanille</b>	182 300 €	192 500 €	3 500 €	0	0
<b>Poisson d'aquaculture</b>	701 800 €	866 000 €	588 300 €	555 100 €	658 000 €
<b>Tourisme</b>					
<b>Passagers aux aéroports</b>	145 688	158 241	178 521	210 070	214 214
<b>Nombre de touristes</b>	35 000	23 000	32 191	38 763	31 136
<b>Nombre de croisiéristes</b>	7 134	5 701	6 522	6 875	7 074
<b>Fréquentation des hôtels</b>	58,5 %	53,5 %	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>

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

**Le tourisme, qui pourrait constituer un pôle d'activité majeur du secteur marchand dans les années à venir, devient une priorité à Mayotte,** comme en témoigne la hausse entre 2005 et 2006 de plus de 85 % du budget du Comité départemental du tourisme de Mayotte (CDTM), qui s'établit à 1,5 millions d'euros.

### **3. L'amélioration des infrastructures de transport et de communication**

L'amélioration des infrastructures de l'archipel est une condition indispensable au développement économique de Mayotte.

#### **• La desserte aérienne**

Le trafic aérien global sur Mayotte est toujours en croissance en 2006 (+5 % avec 210 982 passagers), la liaison avec Paris se faisant avec une escale et très majoritairement par La Réunion. Une autorisation a été accordée à la compagnie Corsair pour effectuer durant l'été 2007 des vols charter Paris-Dzaoudzi (avec escale au retour à Madagascar). Le transporteur Kenya Airways assure par ailleurs depuis novembre 2006 un vol régulier Mayotte-Nairobi-Paris.

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 les études préalables nécessaires se poursuivent. Sa mise en service dépend du plan de financement qui reste à établir et ne sera pas effective avant 2015.

#### **• L'équipement portuaire de la collectivité**

Le développement du trafic à destination de Mayotte a justifié la construction d'un **second quai à conteneurs sur le site portuaire de Longoni**, ainsi que d'un terminal pétrolier et gazier, les navires étant accueillis jusqu'à présent exclusivement sur le site de Petite Terre. Ce projet

d'un montant de 60 millions d'euros est financé à 80 % par l'Etat. Il a été commencé dans le cadre du précédent contrat de développement et le calendrier actuel prévoit qu'il soit opérationnel en 2008.

#### • Les projets relatifs aux technologies de la communication

Le nombre d'abonnés au téléphone fixe est environ de 11 000. France Télécom se trouve en concurrence avec XTS Télécom qui vend des cartes prépayées utilisables dans les cabines. Pour le mobile, SRR, filiale de Cegetel, était en situation monopolistique, et compte plus de 85 000 abonnés (avec une majorité de cartes prépayées).

Depuis 2006, Outremer Télécom et Orange Mayotte sont en cours de déploiement. Le taux de pénétration du mobile en bénéficie et dépasse les 80 %. La numérotation à dix chiffres est opérationnelle dans l'archipel depuis 2006. L'indicatif de Mayotte a été modifié en 2007 pour rejoindre le 0262, commun à la Réunion et aux Terres australes et antarctiques françaises (numéro de la « France de l'Océan Indien »). Ce basculement permet de développer les télécommunications de l'île.

En ce qui concerne l'Internet, la liaison avec le réseau mondial étant satellitaire, il n'y a pas de haut débit. Le nombre d'abonnés à Internet reste faible (autour de 5 000). Le Gouvernement a souhaité que France Télécom, seul à vouloir s'y engager, rejoigne le projet de câble sous-marin de télécommunications EASSy (Eastern Africa Submarine Cable System) longeant la côte Est africaine, afin de rompre l'isolement de l'île. Le projet devrait se concrétiser en 2008-2009.

#### 4. La situation financière dégradée des communes mahoraises

Les communes de Mayotte présentent une situation financière structurellement dégradée, caractérisée par une insuffisance de ressources de fonctionnement et des problèmes permanents de trésorerie.

Leurs capacités budgétaires demeurent faibles, leurs recettes réelles de fonctionnement par habitant étant trois fois moins élevées en moyenne que dans les communes de métropole.

En l'absence de fiscalité locale, les ressources sont constituées exclusivement par des dotations. La dotation globale de fonctionnement (33 millions d'euros en 2006) représente ainsi plus de 72 % des recettes.

La loi du 11 juillet 2001 a mis en place le **Fonds intercommunal de péréquation** (FIP), dont le nouveau statut adopté en février 2007 a prorogé l'existence jusqu'à l'accession de Mayotte au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution. La part fonctionnement de ce fonds (10 millions d'euros en 2006) représente 20 % des recettes de fonctionnement. Elle est abondée par une part de la dotation de rattrapage et de premier équipement (1,9 millions d'euros en 2006), et par des versements de fiscalité de la collectivité départementale et de l'impôt sur le revenu. (8,2 millions d'euros en 2006).

Dans ces conditions, les marges de manœuvre des communes restaient limitées jusqu'en 2007, en dépit de besoins croissants de services publics sur leur territoire.

Dans le même temps, leurs dépenses de fonctionnement augmentent mécaniquement du fait de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) local, du dispositif d'intégration dans la fonction publique et de la prise en charge de nouveaux services liés à la décentralisation.

La capacité d'autofinancement de la plupart des communes est nulle, et les investissements réalisés sont subventionnés au-delà de 90 %. En 2006, le budget de 5 communes sur 17 a dû être arrêté en déséquilibre, en l'absence de toute solution permettant d'équilibrer le financement complet des seules dépenses obligatoires.

Dans un tel contexte, **toutes les communes de Mayotte connaissent des problèmes récurrents de rupture de trésorerie**, qui rendent difficile le paiement des salaires les derniers mois de l'année, et génèrent des retards de paiement des fournisseurs de plusieurs mois, pour des montants parfois importants. Le professionnalisme encore insuffisant des services communaux chargés de la gestion financière et du suivi des investissements explique également une partie de ces problèmes.

Les causes principales tiennent au décalage entre la réalisation des investissements communaux et le versement des subventions de l'Etat ou de la collectivité départementale, et au refus des organismes bancaires d'offrir des outils financiers permettant de mettre en place des financements relais dans des conditions juridiques et financières acceptables.

La réforme du FIP dans le cadre de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a pour objectif d'accroître les ressources des communes. En effet, le FIP reçoit désormais 20 % des recettes fiscales de la collectivité départementale de Mayotte (soit 27 millions d'euros contre 7 millions d'euros auparavant).

Les communes de Mayotte enregistraient au 31 décembre 2006 un encours total de dette de 20 euros par habitant.

## **5. L'efficacité croissante de la lutte contre l'immigration irrégulière**

Mayotte subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores et plus particulièrement de l'île d'Anjouan. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé à environ 50.000 personnes dans l'île, soit près d'un tiers de la population.

Au 31 décembre 2006, 9 633 étrangers majeurs (dont 8.415 Comoriens) résidaient régulièrement à Mayotte pour une population de 160.265 habitants (recensement de 2002). Au total, 1 445 titres de séjour (dont 1.218 pour des Comoriens) ont été délivrés en 2006, dont 1.331 cartes de séjour temporaire et 114 cartes de résidents.

Alors que l'île connaît une forte croissance démographique (4,1 % par an), le contrôle de l'immigration constitue un enjeu majeur pour le développement économique ainsi que pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux.

Le droit de l'entrée et du séjour des étrangers à Mayotte est régi par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 modifiée en dernier lieu par **l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 intégrant les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration**. Cette loi du 24 juillet 2006, qui comporte un titre VI spécifique à l'outre-mer, renforce la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable. Elle prévoit pour Mayotte :

- la visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ;
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement ;
- le relevé des 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 dans cette collectivité ;
- des vérifications d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins ;
- un renforcement du dispositif de lutte contre le travail dissimulé ;
- l'accroissement du délai de placement des étrangers en situation irrégulière en centre de rétention administrative de Mayotte.

En outre, le plan « radar » a confié l'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, à terre et sur mer, pour l'essentiel à la police aux frontières (PAF), dont il a accru substantiellement les moyens humains et matériels. Les effectifs de la police aux frontières au 1<sup>er</sup> janvier 2007 sont de 138 fonctionnaires, soit près du double des effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (71).

Les capacités de détection sont peu à peu modernisées, avec l'implantation, sur la partie nord-ouest de la Grande Terre, de deux radars de détection et de surveillance de la zone maritime entre Anjouan et Mayotte. Ces radars sont opérationnels depuis novembre 2005 pour le premier et avril 2006 pour le second. Un troisième radar, installé sur Petite-Terre, complétera le dispositif courant 2008.

La police aux frontières a été dotée de vedettes adaptées aux spécificités de la poursuite et de l'interception des embarcations des migrants clandestins. Une première vedette d'interception a été livrée en 2005, une seconde en mars 2007 (en remplacement d'une vedette réformée) et deux nouvelles vedettes seront opérationnelles en décembre 2007. Par ailleurs, une brigade nautique de la gendarmerie, créée le 1<sup>er</sup> septembre 2004, a été dotée d'une vedette d'interception début 2007.

Les travaux visant à regrouper les locaux de la PAF, en intégrant les services judiciaires, le centre de rétention administrative et une zone d'attente pour personnes en instance, commenceront en 2008.

Les moyens mobilisés dans la lutte contre l'immigration illégale ont permis l'éloignement de 13 253 étrangers en situation irrégulière, dont 13 125 Comoriens, au cours de l'année 2006, soit une augmentation de 71 % par rapport à 2005. Ces éloignements représentent 55 % du total de l'outre-mer et 28 % du total national.

En 2006, 100 interceptions en mer ont été réalisées par les services de l'Etat, conduisant à l'interpellation de 2 229 clandestins et 140 passeurs comoriens. La part des interceptions réalisées à l'aide des radars de surveillance maritime s'élève à 76 %. Au total, 14 % des reconduites à la frontière ont eu pour origine une interception en mer.

**Au cours des huit premiers mois de 2007, 8 256 mesures d'éloignement ont été exécutées**, dont 8 171 à l'encontre de ressortissants comoriens en situation irrégulière. Par ailleurs, 87 embarcations ont été interceptées contre 59 durant les 8 premiers mois de 2006. 69 interceptions ont été réalisées à l'aide des radars de surveillance maritime. 2 201 clandestins comoriens (+ 86%) et 124 passeurs (+ 36 %) ont ainsi été interpellés en mer.

Enfin, les autorités ont observé que simultanément à l'augmentation des reconduites à la frontière, des enfants d'immigrés clandestins étaient régulièrement et volontairement abandonnés par leurs parents au moment de la procédure de reconduite à la frontière. Une association caritative (Tama) a été créée début 2007 afin de convaincre les parents de ne pas abandonner leurs enfants lors de leur expulsion du territoire français et de leur faire prendre conscience de la nécessité de préserver leurs relations avec leurs enfants. Un travailleur social a par ailleurs été installé au sein du commissariat de police de Mamoudzou.

## **B. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

### **1. Les modifications apportées au statut de l'archipel par la loi organique du 21 février 2007**

Les lois organique et ordinaire DSIOM du 21 février 2007 ont actualisé le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, défini par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985<sup>1</sup>.

Une consultation de la population de l'archipel a été organisée sur les projets de loi, avant leur examen par le Sénat, le 5 octobre 2006. Les deux questions posées concernaient deux des points les plus importants du nouveau statut :

- l'instauration d'une liste unique (mais contenant deux sections communales) pour l'élection au conseil territorial ;
- le transfert de compétences aux communes en matière d'urbanisme.

Avec un taux de participation peu élevé (26 %), le « oui » l'a emporté avec 63 % des suffrages exprimés.

En matière électorale, l'élection des dix-neuf membres du conseil territorial s'effectuait auparavant à partir de deux listes, l'une concernant la répartition des quinze sièges de la commune de Saint-Pierre, l'autre la répartition des quatre sièges attribués à Miquelon. Pour les prochaines élections au conseil territorial, prévues en 2012, **la répartition des dix-neuf sièges se fera sur le fondement d'une liste unique, contenant deux sections communales** (article L.O. 537 du code électoral).

Les articles L.O. 6414-1 et L.O. 6414-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que la collectivité fixe les règles applicables dans certaines matières notamment en matière d'urbanisme, construction, habitation, logement. Ils disposent en outre que dans les conditions définies par la réglementation édictée par la collectivité, sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences, **les communes peuvent intervenir en matière d'urbanisme**.

Ainsi, le Président du conseil territorial peut donner, par arrêté pris sur la demande ou après accord du conseil municipal, compétence au maire, agissant au nom de la commune, soit pour l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles d'occupation du sol et des certificats d'urbanisme, soit pour la seule délivrance de ces autorisations et certificats, dans les conditions prévues par la réglementation applicable à Saint-Pierre et Miquelon.

---

<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).

Les conditions de ce transfert de compétence restent encore à définir. Actuellement, les services de la direction de l'équipement, mis à disposition de la collectivité territoriale, instruisent et délivrent les autorisations de construire pour le compte du président du conseil territorial.

Enfin, sur le modèle de l'article 53 du statut de la Polynésie française, l'article L.O. 6414-6 du code général des collectivités territoriales, prévoit que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon institue des impôts ou taxes spécifiques au bénéfice des communes. Il appartiendra ensuite au conseil municipal de déterminer, par délibération, le taux et les modalités de perception de ces impôts et taxes, dans le respect de la réglementation applicable dans la collectivité.

## **2. La situation financière des deux communes**

La commune de Saint-Pierre connaît depuis plusieurs années une situation financière délicate en raison d'une hausse de ses recettes inférieure à celle de ses dépenses. La commune enregistre un déficit chronique, mais relativement contrôlé grâce à une gestion municipale stricte, et au protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier signé entre la commune de Saint-Pierre, le préfet et le trésorier-payeur général le 6 février 2006. **Cette situation est imputable en grande partie à la situation économique générale de l'archipel.**

Le budget primitif 2006 a fait l'objet d'une saisine de la chambre territoriale des comptes, qui a conclu à un déficit de 435 000 euros. Le ministère de l'outre-mer a versé une subvention exceptionnelle d'équilibre du même montant en janvier 2007, dans le cadre du protocole de redressement financier. Ainsi, le compte administratif 2006 traduit une situation de quasi équilibre financier, avec un déficit de clôture légèrement inférieur à 15 000 euros.

Le budget primitif 2007 a également été transmis à la chambre territoriale des comptes. L'avis de la chambre, en date du 23 mai 2007 constate les efforts de maîtrise des dépenses déployés par la commune. Le préfet a arrêté le budget primitif le 16 août 2007, avec un déficit prévisionnel de 415 564 euros, soit un peu plus de 5 % des recettes réelles de fonctionnement. Ce déficit prévisionnel est légèrement supérieur aux recommandations de la chambre. Cependant, le protocole de redressement financier (2005-2007) a été, dans l'ensemble, bien suivi.

La commune de Saint-Pierre enregistrait au 31 décembre 2005 un encours total de dette de 1 060 euros par habitant.

La commune de Miquelon-Langlade connaît également des difficultés financières liées à l'activité économique peu favorable des dernières années. Le budget primitif 2006, voté en déséquilibre, a été transmis à la chambre régionale des comptes. Le préfet a réglé le budget 2006 de la commune avec un déficit de 170 000 euros et une subvention exceptionnelle d'équilibre de ce

même montant a été versée à la commune. L'exercice budgétaire 2007 n'a pas fait l'objet de remarques particulières.

La commune de Miquelon-Langlade enregistre au 31 décembre 2005 un encours total de dette de 323 euros par habitant.

### **3. Le développement de la coopération avec les provinces atlantiques du Canada**

L'accord relatif au développement de la coopération régionale entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994, prévoit que les parties « *organisent et approfondissent par toutes mesures appropriées et dans les limites de leurs compétences respectives leur coopération* » dans de nombreux domaines tels que la valorisation du milieu naturel, la promotion du tourisme, les liaisons aériennes et maritimes ou les échanges commerciaux.

L'article 14 de cet accord prévoit la création d'une **commission mixte de coopération**, chargée d'examiner les projets et les moyens de leur mise en œuvre. Cette commission comporte des groupes de travail associant les partenaires intéressés par chacun des domaines visés au sein de l'accord.

A l'issue d'une mission que lui avait confiée M. François Baroin, alors ministre de l'outre-mer, notre collègue Denis Detcheverry, sénateur, maire de Miquelon-Langlade, a publié un **rapport consacré au développement de la coopération entre l'archipel et les provinces atlantiques du Canada** (Terre-Neuve-et-Labrador, Île du Prince Édouard, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse)<sup>1</sup>.

Saint-Pierre-et-Miquelon peut en effet apporter à ses provinces son accès libre au marché européen, une fiscalité attractive, des infrastructures aéroportuaires récentes.

Le rapport de notre collègue Denis Detcheverry relève que le Canada atlantique compte 280 000 francophones et près de 375 000 personnes se déclarant bilingues en français et en anglais. Il juge **le cadre actuel de la coopération inadapté**, proposant que la commission mixte devienne un « *forum de décision politique, une assemblée générale de la coopération franco-canadienne, en mandatant et évaluant les sous-groupes de travail sur des objets exclusivement techniques* ». Présentant des projets de développement du tourisme, à partir de circuits régionaux thématiques, il suggère en outre l'organisation d'assises de la coopération et l'expansion économique et l'organisation d'un programme de jumelage entre l'archipel et les provinces atlantiques.

---

<sup>1</sup> *Rapport de mission de M. Denis Detcheverry Sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada atlantique : stratégie pour une coopération profitable et durable, mars 2007. Ce rapport peut être consulté sur le site du ministère de l'outre-mer : [http://www.outre-mer.gouv.fr/outremer/files/Rapport\\_Detcheverry\\_SPM\\_Canada\\_2007.pdf](http://www.outre-mer.gouv.fr/outremer/files/Rapport_Detcheverry_SPM_Canada_2007.pdf)*

Lors de son audition devant la commission des lois le 14 novembre 2007, M. Christian Estrosi, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a relevé que la qualité des relations franco-canadiennes était aujourd'hui propice à l'engagement de projets en ce domaine. Précisant qu'un accord venait d'être conclu avec le Canada pour l'exploration des ressources en hydrocarbures dans la zone frontalière, il a indiqué que l'Etat préparait un contrat avec Saint-Pierre-et-Miquelon pour le développement de la coopération régionale et réfléchissait à la **création d'un fonds de coopération**, suivant ainsi les recommandations du rapport présenté par M. Denis Detcheverry.

### ***C. LA CRÉATION DES DEUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN***

Conformément aux dispositions de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, les deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été mises en place au cours de l'été 2007, avec l'élection de leurs conseils territoriaux respectifs<sup>1</sup>.

#### **1. L'élection des conseils territoriaux**

Les décrets n° 2007-575 et 2007-576 du 19 avril 2007 ont convoqué les électeurs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin pour l'élection de leurs conseillers territoriaux les 1<sup>er</sup> et 8 juillet 2007 (deux tours), en application de l'article 18 de la loi organique.

##### *a) L'élection du conseil territorial de Saint-Barthélemy*

A Saint-Barthélemy, les électeurs étaient convoqués le 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour procéder à l'élection de leurs **19 conseillers territoriaux**. Ces derniers sont élus pour cinq ans au scrutin de liste à deux tours avec répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans seuil minimal d'accès à la répartition des sièges. La liste qui recueille la majorité absolue des suffrages exprimés au 1<sup>er</sup> tour (et rassemble au moins 25 % des électeurs inscrits si cette élection est acquise au 1<sup>er</sup> tour) ou la majorité relative au second tour, obtient une prime d'un tiers des sièges, soit 7 sièges.

Quatre listes étaient en concurrence pour ce scrutin. Le seul événement notable de la campagne a été l'annonce par M. Bruno Magras (UMP), maire de Saint-Barthélemy depuis 1995, qu'il se retirerait de la compétition s'il n'était pas élu au premier tour.

Saint-Barthélemy compte 4 759 inscrits sur les listes électorales. **Le taux de participation, traditionnellement plus élevé qu'à Saint-Martin, a**

---

<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).

**atteint 70,56 %**, soit un score proche de celui de la consultation sur l'évolution statutaire du 7 décembre 2003.

La liste de M. Bruno Magras ayant obtenu plus de 50 % des suffrages exprimés et 25 % des inscrits, l'élection n'a comporté qu'un seul tour. Avec 72,24 % et 16 sièges, la liste conduite par le maire sortant a amélioré de plus de 10 points son résultat des municipales de 2001, où il avait obtenu 62% des suffrages exprimés face à deux listes concurrentes. M. Bruno Magras a ensuite été élu président du conseil territorial.

#### Résultats des élections territoriales du 1er juillet 2007 à Saint-Barthélemy

Liste	Suffrages exprimés	Nombre de sièges
Liste conduite par M. Bruno Magras (UMP)	72,24 % (2 399 voix)	16
Liste conduite par M. Maxime Desouches (DVD)	9,94 % (330)	1
Liste conduite par M. Benoît Chauvin (UDFD)	7,89 % (262)	1
Liste conduite par Mme Karine Miot (DVD)	9,94 % (330)	1

#### *b) L'élection du conseil territorial de Saint-Martin*

A Saint-Martin, le mode de scrutin est identique. Le conseil territorial comprend **23 membres** et la prime majoritaire porte donc sur 8 sièges.

La campagne électorale s'est déroulée dans une ambiance calme. Les quelques distributions de tracts effectuées se sont déroulées dans la bonne humeur et les réunions publiques ont connu un succès limité. Cette campagne s'est donc distinguée des précédentes élections municipales, très animées, qui avaient donné lieu à d'importantes réunions.

Saint-Martin compte 15 529 inscrits sur les listes électorales. **Le taux de participation a atteint 46,35 % pour cette première élection territoriale**, ce qui le place dans la moyenne des taux constatés lors des précédentes élections.

Aucune liste n'ayant remporté plus de 50 % des suffrages exprimés et plus de 25 % des inscrits lors du 1<sup>er</sup> tour, un second tour de scrutin a été nécessaire. Pour ce dernier, la participation a atteint 50,76 %, ce qui est légèrement supérieur au résultat des précédents scrutins, notamment lors de l'élection présidentielle, sans pour autant atteindre le niveau des élections municipales de 2001 (la participation avait atteint près de 60 % au second tour).

### Résultats des élections territoriales du 1er juillet 2007 à Saint-Martin

Liste	Suffrages exprimés	Nombre de sièges
Louis-Constant Fleming (UMP)	48,97 % (3 753 voix)	16
Alain Richardson (DVG)	42,16 % (3 231 voix)	6
Jean-Luc Hamlet (DVD)	8,87 % (680 voix)	1

M. Louis-Constant Fleming a ensuite été élu président du conseil territorial.

## 2. L'organisation de la présence de l'État et de la compensation des transferts de compétences

### a) L'organisation de la présence de l'Etat

Une semaine après la publication de la loi organique, afin d'assurer une transition sereine vers le nouveau statut de collectivité d'outre-mer (COM) des deux îles, le décret n° 2007-274 du 1<sup>er</sup> mars 2007 a institué un préfet délégué auprès du préfet de la Guadeloupe à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Cette mesure n'était expressément requise par aucune disposition de la loi organique et ne s'est appliquée que jusqu'à la mise en place des deux collectivités en juillet 2007.

En effet, les décrets n° 2007-1071 et 2007-1072 du 6 juillet 2007 ont ensuite précisé l'organisation et la mission du représentant de l'Etat dans chacune des deux collectivités.

Ces décrets pérennisent le rôle du préfet de la région Guadeloupe en tant que représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et lui adjoignent dans chaque collectivité un **préfet délégué**, placé sous son autorité.

Les décrets du 6 juillet 2007 précisent les missions dévolues au représentant de l'Etat dans les deux collectivités, ainsi que celles du préfet délégué chargé de l'assister.

L'organisation de l'administration sous forme d'antennes dotées d'une faible autonomie ayant cependant montré ses limites, le Gouvernement entend mettre en place un mode d'organisation original et intégré des services de l'Etat au sein d'une délégation unique implantée à Saint-Martin, dénommée « préfecture ».

Ainsi, une réunion interministérielle du 20 juillet 2007 a défini le principe d'une **structure interministérielle spécifique placée sous l'autorité du préfet délégué**. Les personnels de la délégation seront des agents en poste à la Guadeloupe mis à disposition, dont la gestion continuera d'être assurée par les services de l'Etat en Guadeloupe.

Regroupés au sein de la délégation, les services de l'Etat, seront chargés de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques sur chacun des ressorts territoriaux.

Sur le plan financier, une unité opérationnelle budgétaire « Saint-Barthélemy – Saint-Martin », mutualisant les crédits de fonctionnement de la délégation, est créée dans le budget opérationnel (BOP) Guadeloupe du programme « Administration territoriale ». Les crédits d'intervention de l'Etat sont inscrits dans les BOP de chacun des services de l'Etat concernés en Guadeloupe.

Enfin, lorsque la délégation ne sera pas en mesure de traiter une question faute de disposer des moyens adéquats, le préfet délégué pourra recourir aux services de l'Etat en Guadeloupe en tant que de besoin.

Deux projets de décret sont actuellement en cours d'élaboration. Le premier porte sur les pouvoirs du représentant de l'Etat et l'organisation des services de l'Etat à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et s'intègre dans la sixième partie du code général des collectivités territoriales. Le second organise les modalités d'intervention des services de l'Etat en Guadeloupe dans les deux collectivités.

*b) Les modalités de compensation des transferts de compétence*

Depuis le 15 juillet 2007, les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin exercent toutes les compétences qui leur ont été transférées par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM). Cette loi organique prévoit que « *tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Barthélemy est accompagné du transfert concomitant à la collectivité de Saint-Barthélemy des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.* » (art. L.O. 6271-4 et L.O. 6371-4 du code général des collectivités territoriales).

Ces charges doivent être compensées par le transfert d'impôts, la dotation globale de fonctionnement instituée, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire instituée et, pour le solde, par l'attribution d'une **dotation globale de compensation inscrite au budget de l'État** (art. L.O. 6271-5 et L.O. 6371-5 du code général des collectivités territoriales).

Le montant de cette dotation globale de compensation (DGC), qui doit être précisé chaque année par la loi de finances, sera établi sur la base des travaux d'une commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) dont le décret de création est en cours de rédaction. Elle évaluera le montant global des charges liées à l'exercice des compétences transférées (droit à compensation) et le montant des financements correspondants (impôts et dotations).

### **3. La position des deux nouvelles collectivités par rapport à l'Union européenne**

Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui viennent de quitter la région Guadeloupe pour devenir des COM, sont dans une situation transitoire par rapport à l'Union européenne. Cette situation a d'abord fait l'objet d'une interprétation différente de la part de la Commission européenne et des autorités françaises.

Pour la France, Saint-Barthélemy et Saint-Martin restent éligibles aux fonds structurels pour la période 2007-2013, car elles appartenaient encore à la région ultrapériphérique (RUP) de Guadeloupe lorsque l'accord financier a été défini en décembre 2005. En revanche, pour la Commission, ces deux collectivités ne sont plus éligibles aux fonds structurels au titre de la RUP de Guadeloupe depuis leur évolution statutaire. Au-delà du choix que feront ces collectivités quant au statut de RUP ou de pays et territoire d'outre-mer (PTOM), le bénéfice des fonds structurels est crucial pour l'avenir de Saint-Martin en particulier.

Certes, le projet de traité adopté par le Conseil européen de Lisbonne le 18 octobre 2007 modifie l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne pour remplacer la référence aux « départements français d'outre-mer » par une référence à « *la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint Barthélemy, à Saint Martin* ». **Le traité sera donc applicable aux deux nouvelles collectivités qui seront des RUP.**

La question devait cependant encore être tranchée de **leur situation actuelle, au regard de la programmation des fonds structurels**. Lors de son audition conjointe par la commission des lois et par la délégation pour l'Union européenne, M. Gilles Briatta, secrétaire général des affaires européennes, a indiqué que la France cherchait, d'une part, à convaincre la Commission de la nécessité de maintenir pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin le bénéfice des fonds structurels et défendait, d'autre part, l'interprétation selon laquelle ces deux îles demeurent des RUP, car elles appartiennent géographiquement à la Guadeloupe.

Cette interprétation est celle qui devrait être finalement retenue, permettant aux deux îles de bénéficier des fonds structurels. En effet, selon les indications fournies à votre rapporteur par le secrétariat d'État à l'outre-mer, le service juridique de la Commission considère que l'actuel règlement relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS II) n'est pas modifié et couvre l'entité géographique composée de la Guadeloupe, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de prévoir une « solution transitoire » dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, pour permettre aux deux nouvelles collectivités de continuer à bénéficier des fonds structurels.

#### **4. La lutte contre l'immigration clandestine et la coopération avec les autorités néerlandaises à Saint-Martin**

##### *a) Les dispositifs de lutte contre l'immigration clandestine*

La présence importante d'immigrés clandestins pose de sérieuses difficultés à la collectivité de Saint-Martin sur le plan économique et social. S'y ajoutent des problèmes d'insécurité et de trafics illicites de stupéfiants.

Le problème de l'immigration clandestine est particulièrement complexe, en raison de la localisation de l'aéroport international (Princess Juliana) dans la zone néerlandaise et de **l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l'île**. La direction départementale de la police aux frontières a cependant mis en place en octobre 2002 un accord visant à échanger des renseignements avec les services d'immigration de l'aéroport de Juliana.

Pour améliorer la lutte contre l'immigration clandestine, **les services de la police aux frontières seront renforcés dans le cadre d'un redéploiement des effectifs de la PAF de Saint-Barthélemy à compter du 1er janvier 2008**, compte tenu de la fermeture de ce dernier service dont la compétence est transférée à la gendarmerie nationale.

Un local de rétention administrative sera ouvert à Saint-Martin dans le même temps.

##### *b) La coopération avec la partie néerlandaise de l'île*

L'accord de 1994 relatif au contrôle conjoint dans les aéroports de Saint-Martin est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2007. Une exemption de visa de court séjour pour se rendre dans la partie française de Saint-Martin, voire dans l'ensemble des départements français d'Amérique<sup>1</sup> (DFA), en faveur des ressortissants d'Antigua, des Bahamas, de la Barbade, de Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Niévès, de Saint-Vincent et Trinité-et-Tobago sera accordée à la condition qu'un accord de réadmission soit conclu avec chacun de ces Etats.

Des projets d'accords d'exemption de visa pour des séjours de moins de 15 jours et de réadmission dans les collectivités territoriales des Antilles et de Guyane sont ainsi en cours de négociation avec la Barbade et Trinité-et-Tobago.

Un **projet de coopération policière** facilitant la lutte contre la délinquance générale et la criminalité organisée transfrontalière est actuellement à l'étude au secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Calqué sur la base de la coopération transfrontalière mis en place en France métropolitaine dans le cadre des accords Schengen, cet accord réglera les échanges

---

<sup>1</sup> Guadeloupe, Martinique, Guyane.

d'informations opérationnelles entre les services de police français et néerlandais, les observations et les poursuites transfrontalières.

#### ***D. LES ÎLES WALLIS-ET-FUTUNA DANS UNE SITUATION TRANSITOIRE***

##### **1. La nécessaire actualisation du statut**

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.

###### *a) La place de la coutume dans l'organisation institutionnelle*

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.

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 était incarnée depuis plusieurs décennies par le roi d'Uvea, le lavelua Tomasi Kulimoetoke, intronisé le 12 mars 1959 alors que l'archipel vivait encore sous le régime du protectorat. Le lavelua, qui jouissait d'une autorité reconnue, est décédé le 7 mai 2007 à Mata'Utū, chef-lieu de Wallis, à l'âge de 88 ans.

La monarchie wallisienne n'est pas héréditaire, mais élective. Le lavuela est élu par les « familles nobles », qui ont aussi le pouvoir de le destituer. Le roi, compétent en matière de droit coutumier, est assisté d'un premier ministre et de cinq ministres. Il nomme les chefs de district, qui ont eux-mêmes autorité sur les chefs de village et dispose d'une dotation annuelle.

**Après un deuil de six mois, qui s'est achevé le 6 novembre 2007, des palabres se sont engagées pour la désignation du nouveau roi d'Uvea.**

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

Les îles Wallis et Futuna sont depuis la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer la seule collectivité d'outre-mer dont le statut n'a pas été mis en conformité avec les dispositions de l'article 74 de la Constitution, issues de la révision du 28 mars 2003.

**Votre 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.**

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 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 territorial à la conduite des affaires de la collectivité ;

- 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 stabilisation de la situation budgétaire de la collectivité**

À la suite du protocole d'accord sur le redressement des finances du territoire, signé le 25 novembre 2003, le versement d'une subvention exceptionnelle de l'Etat de 439 millions de francs CFP (3,7 millions d'euros), versée en deux parties (2004 et 2005), a permis d'apurer des impayés des années antérieures ainsi que la mise en admission en non-valeur de recettes définitivement irrécouvrables.

Le compte administratif 2006 fait ressortir un résultat annuel positif en fonctionnement, avec une épargne nette positive de près de 6,5 millions d'euros. La section d'investissement est en déficit de plus de 200 000 euros, mais les montants d'investissement réalisés sur l'exercice 2006 sont très faibles (300 000 euros de dépenses d'investissement). La situation budgétaire actuelle de la collectivité semble par conséquent aujourd'hui stabilisée.

## **3. Le désenclavement de Futuna, priorité du nouveau contrat de développement 2007-2011**

L'accord particulier entre l'Etat, 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.

L'article 3 de l'accord particulier dispose que « *l'Etat s'engage à prendre les mesures nécessaires au développement économique, social et culturel des îles Wallis et Futuna* ». Sur le fondement de cette disposition, l'Etat a mené sur le territoire une politique de contractualisation continue au travers de différents contrats et conventions de développement. La convention de développement 2000-2004, prolongée jusqu'à 2006, a ainsi permis de mobiliser 36 millions d'euros pour l'amélioration des infrastructures et le développement du territoire.

Le développement économique et social devrait également être soutenu (pour 16,32 millions d'euros) par la réalisation de projets financés par l'Union Européenne dans le cadre du neuvième Fonds européen de développement (FED).

Le **nouveau contrat de développement 2007-2011**, qui exprime la solidarité nationale envers les îles Wallis et Futuna et dont le montant s'élève à 41,86 millions d'euros (participation de l'Etat dont 27,89 millions d'euros

imputés sur les crédits du programme 123 de la mission outre-mer), a été signé le 20 février 2007. Les principaux domaines d'intervention de ce dispositif concernent la santé, l'éducation, le sport, le secteur social et la réalisation d'infrastructures terrestres, maritimes et aéroportuaires.

Ainsi, **les travaux d'aménagement de la piste de Vele** constituent l'une des actions prioritaires indispensables au désenclavement de l'île de Futuna. La réalisation de **travaux de rénovation et de modernisation des hôpitaux de Wallis et Futuna**, ainsi que la construction d'une salle omnisports à Wallis complètent les efforts engagés dans le cadre du contrat de développement 2000-2004 prolongé et de la convention de développement 2003-2007.

Les actions mises en œuvre dans le secteur social doivent également être amplifiées, en raison de la configuration socio-économique de la collectivité. L'intervention de l'Etat, qui a pour objet d'éviter que ne se creusent davantage les inégalités sociales, portera en particulier sur les aides aux personnes âgées, à l'enfance, aux personnes handicapées, ainsi que sur le logement au profit des personnes démunies.

Une attention particulière est accordée à la formation et à l'insertion professionnelles, en raison du faible taux d'activité observé dans la collectivité, où seulement 53,41 % des personnes en âge de travailler possèdent un emploi. La **situation préoccupante de la jeunesse, qui représente près de la moitié de sa population**, justifie la mobilisation de tous les acteurs.

Par ailleurs, l'état de **vétusté des établissements scolaires** impose que soient rapidement poursuivis des travaux de réhabilitation et de mise aux normes de sécurité, tant dans le premier que dans le deuxième degré.

Quant au volet routier et au réseau d'eau potable, l'importance des besoins à satisfaire dans ces domaines, aussi bien à Wallis qu'à Futuna, justifie la poursuite et le renforcement des actions précédemment entreprises.

## ***E. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE À LA RECHERCHE D'UNE VIE INSTITUTIONNELLE APAISÉE***

### **1. La recherche des conditions de la stabilité institutionnelle et d'une vie politique plus transparente**

En Polynésie française, la situation politique est restée tendue en 2006, en particulier au sein de l'assemblée. Le 13 décembre 2006, le gouvernement indépendantiste de M. Oscar Temaru a été renversé par l'adoption d'une motion de censure, provoquée par la défection de plusieurs élus « autonomistes » issus des archipels (îles Marquises). Le chef de la « plate-forme autonomiste », M. Gaston Tong Sang a été élu président de la Polynésie française le 29 décembre 2006.

Cependant, la scission en trois mouvements de la mouvance autonomiste a empêché M. Gaston Tong Sang de maintenir la cohésion de sa majorité gouvernementale. Le courant autonomiste comprenait en effet trois tendances : le Tahoeraa Huiraatira présidé par M. Gaston Flosse, une coalition de petits mouvements autonomistes, généralement dissidents du Tahoeraa, comme Fetia Api, soutenant M. Gaston Tong Sang, et un courant aspirant à dépasser le clivage traditionnel entre autonomistes et indépendantistes.

Le 19 juin 2007, quatorze élus de la coalition indépendantiste UPLD ont déposé une motion de censure contre le gouvernement de M. Gaston Tong Sang, la motion manquant de deux voix la majorité des membres composant l'assemblée. Le 18 juillet 2007, quatre ministres Tahoeraa (dont le ministre des finances et le ministre de la solidarité) ont annoncé leur démission du gouvernement. A cette occasion, l'UPLD a réclamé la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française et la tenue rapide d'élections territoriales.

Le 25 juillet 2007, le Tahoeraa huiraatira s'est retiré de la majorité et a demandé lui aussi la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française. L'éclatement de la coalition autonomiste ayant créé de vives tensions à l'assemblée de la Polynésie française, M. Christian Estrosi, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a fait au conseil des ministres du 1<sup>er</sup> août 2007 une communication sur la situation politique en Polynésie française, estimant inéluctable un retour aux urnes à brève échéance et jugeant « *nécessaire de proposer les réformes permettant d'améliorer le fonctionnement des institutions existantes et de garantir, dans le cadre d'une majorité stable dégagée dans la transparence, la représentation équitable des forces politiques et des différentes composantes territoriales de la Polynésie française* ».

A la fin du mois d'août 2007, une session extraordinaire a été convoquée par le président de l'assemblée aux fins d'examiner une motion de censure. Le 31 août, une coalition réunissant les indépendantistes de l'UPLD et les autonomistes du Tahoeraa huiraatira a adopté une motion de censure à l'encontre du gouvernement de M. Gaston Tong Sang.

Le 13 septembre 2007, grâce au soutien du Tahoeraa, M. Oscar Temaru a été élu une nouvelle fois à la tête de la Polynésie française, au second tour et par une majorité relative (27 voix sur 57). Les petits partis autonomistes, restés fidèles à M. Gaston Tong Sang, entendent désormais composer « la seule opposition » au sein de l'assemblée de la Polynésie française. Fin septembre 2007, M. Gaston Tong Sang a créé son propre parti autonomiste, nommé « O Porinetia to tatou ai'a » (Polynésie, notre patrie).

Aussi, le gouvernement a-t-il déposé au Sénat le 25 octobre 2007 un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française<sup>1</sup>. Ces projets de loi ont été adoptés définitivement en deuxième lecture par le Sénat le 29 novembre 2007.

### **Une procédure de demande d'avis au Conseil d'État peu utilisée**

La loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a reconduit le dispositif en vigueur dans le cadre de la précédente loi statutaire, permettant de saisir pour avis le Conseil d'État, dans le cadre de la procédure contentieuse ou dans celui de la procédure administrative.

En effet, l'article 174 de la loi organique prévoit que le tribunal administratif transmet sans délai pour avis au Conseil d'Etat le dossier relatif à tout recours pour excès de pouvoir ou en appréciation de légalité, lorsque ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant **l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française et les communes** ou que ce moyen est soulevé d'office.

L'article 175 du statut dispose en outre que les demandes d'avis émanant du président de la Polynésie française ou du président de l'assemblée de la Polynésie française portant sur la question de la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française ou les communes, sont examinées par le Conseil d'Etat auquel elles sont transmises sans délai par le tribunal administratif.

Sous l'empire de la précédente loi statutaire, cette procédure avait été fréquemment appliquée, puisqu'elle avait donné lieu à 41 avis du Conseil d'Etat dont 15 au contentieux et 26 à titre consultatif.

Dans le cadre du statut d'autonomie de 2004, cette procédure a été très peu utilisée.

Ainsi, la **procédure prévue à l'article 174 n'a été utilisée qu'une seule fois**, pour un recours qui avait été introduit avant son entrée en vigueur. Cette affaire portait sur la question de savoir si la détermination des règles de répartition du capital des sociétés exerçant une activité médicale relevait de la compétence de l'Etat en matière de principes fondamentaux des obligations commerciales ou de celle de la Polynésie française en matière de santé publique. Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le sens de la compétence de la Polynésie française. Cette question ne se pose plus dans le cadre du nouveau statut, l'Etat n'exerçant plus aucune compétence en matière de droit des sociétés en Polynésie française.

**La procédure consultative prévue à l'article 175 a été utilisée à trois reprises**, en réponse à des demandes du président de la Polynésie française :

- la première, relative à l'organisation des services réguliers de transport de personne dans l'agglomération de Papeete et des communes limitrophes, a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat du 26 septembre 2006. Ce dernier a conclu à la compétence des communes pour les transports d'intérêt communal et à celle de la Polynésie française pour les transports s'étendant sur le territoire de plusieurs communes ou pour les transports débordant un cadre strictement communal.

---

<sup>1</sup> Voir les rapports faits au nom de la commission des lois par M. Christian Cointat sur les projets de loi organique et ordinaire tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, en première lecture : n° 69 (2007-2008) et en deuxième lecture : n° 108 (2007-2008).

- la seconde, relative à l'autorité compétente pour réglementer et contrôler en matière de radioprotection les équipements de radiothérapie. Cette question, aux termes de l'avis rendu par le Conseil le 26 juin 2007, relève de la Polynésie française, dans le cadre de la compétence générale que lui reconnaît l'article 13 de la loi organique, et par suite en matière de santé publique, de droit du travail et de l'environnement, dans le respect des normes de base définies par le traité Euratom.

Le Conseil d'Etat doit par ailleurs statuer prochainement sur une nouvelle demande d'avis du président de la Polynésie française l'interrogeant sur la compétence de la Polynésie française pour fixer les règles de procédure civile dans les branches du droit civil demeurant de la compétence de l'Etat.

## **2. Les engagements de l'État dans le cadre de la politique contractuelle**

### **• Le contrat de ville 2005-2006 de l'agglomération de Papeete**

Au 30 juin 2007, le montant total des engagements du contrat de ville 2005-2006 de l'agglomération de Papeete, signé le 1<sup>er</sup> juillet 2005, atteignait 5,45 millions d'euros, soit 100 % des délégations et 108 % des 5,04 millions d'euros de crédits inscrits au contrat de ville. Le total des mandatements atteignait 4,85 millions d'euros, soit 89 % des engagements.

Le montant des financements accordés par la délégation interministérielle à la ville s'élevait à 2,45 millions d'euros, soit 120 % des 2,04 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 atteignait 3 millions d'euros, soit 100 % de la part inscrite au contrat ; le montant des engagements atteignait 100 % des délégations. Par ailleurs, la Polynésie française a contribué au contrat de ville en 2005 et en 2006 à hauteur de 1,13 million d'euros par an.

**• Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de l'agglomération de Papeete pour les années 2007 à 2009 a été signé le 30 janvier 2007.** Ce contrat s'articule autour de cinq priorités :

- faciliter l'accès à l'emploi et l'insertion par l'activité économique ;
- améliorer l'habitat et le cadre de vie ;
- favoriser la réussite éducative ;
- prévenir la délinquance ;
- améliorer la santé.

L'Etat s'engage à verser chaque année un montant minimal de 1,80 million d'euros en provenance du ministère de l'outre-mer et de 1,06 million d'euros en provenance du ministère en charge de la politique de la ville, auxquels s'ajoute pour 2007 un montant de 407 676 euros de crédits pour la réussite éducative.

Cette enveloppe annuelle de 3,27 millions d'euros, en augmentation par rapport au précédent contrat qui portait sur la période 2005-2006, a permis d'inclure deux nouvelles communes dans le périmètre de ce contrat de ville : Papara et Moorea.

En outre, la Polynésie française s'engage à participer à ce contrat à hauteur de 1,26 million d'euros.

#### • **Le contrat de projets 2008-2012 de la Polynésie française**

Un protocole d'accord entre le ministre de l'outre-mer et le président de l'exécutif polynésien a été signé le 13 mars 2007, en vue d'inviter le gouvernement à proposer un projet de contrat, ciblé sur les projets les plus prioritaires au plan local : le logement, la santé, l'éducation et les équipements structurants.

Un projet de contrat a été préparé à hauteur de 177 millions d'euros maximum, hors financement spécifique de l'Université.

Ce projet est en cours d'approfondissement auprès des ministères techniques, selon les objectifs suivants :

- logement : permettre l'accessibilité à un logement décent des populations les plus démunies, visant à résorber l'habitat insalubre, en développant l'offre locative sociale et en remettant à niveau le parc locatif ancien ;

- santé : améliorer la couverture sanitaire territoriale conformément aux recommandations du Schéma d'Organisation Sanitaire, notamment dans le domaine des soins de proximité, de la santé mentale et des urgences ;

- équipements structurants : renforcer la sécurité des personnes, notamment face au risque cyclonique, généraliser l'adduction en eau potable, améliorer la gestion des déchets et l'assainissement des eaux usées ;

- éducation : améliorer l'efficacité du système universitaire.

### **3. L'extension progressive des règles de droit commun aux communes polynésiennes**

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 a ajouté 44 communes aux 4 qui existaient déjà : Papeete, créée en 1890, Uturoa, créée en 1931, Faa'a et Pirae, créées en 1965. 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>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Trois communes comptent plus de 20.000 habitants : Faa'a (28.000 habitants), Papeete (26.000) et Punaauia (24.000).

Ces communes demeuraient encore récemment soumises aux dispositions issues du code des communes précédemment applicable en métropole<sup>1</sup> et à un régime de tutelle de l'État, avec un contrôle *a priori* de leurs actes par le haut-commissaire de la République.

La première étape de la modernisation du régime des communes a été engagée par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 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.

**L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française**, à leurs groupements et à leurs établissements publics<sup>2</sup> actualise le droit en vigueur, non seulement pour le mettre en conformité avec les dispositions de la loi organique statutaire de 2004, mais aussi pour rendre applicables les modifications intervenues dans les différents domaines du 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 code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française nécessite de nombreuses adaptations afin de respecter la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française et les communes définie par la loi organique du 27 février 2004 et de prendre en compte les spécificités des communes polynésiennes, telles que leur éloignement et leur dispersion géographique.

Cette réforme très attendue localement fera des communes de Polynésie française des collectivités territoriales de plein exercice, avec le passage à un contrôle *a posteriori* de leurs actes, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les communes qui le souhaitent pourront, à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux, bénéficier de ce nouveau régime par anticipation.

Mise en œuvre parallèlement à la réforme de la fonction publique communale de la Polynésie française, cette extension du droit commun avec des adaptations tend à offrir aux communes **le cadre juridique nécessaire et approprié au plein exercice de leurs compétences.**

---

<sup>1</sup> Étendu par la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française.

<sup>2</sup> Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution.

**Votre rapporteur estime que cette évolution positive rend encore plus indispensables l'augmentation des ressources budgétaires des communes et la clarification des conditions d'octroi des concours financiers de la Polynésie française aux communes**, compte tenu de leurs implications sur la vie politique locale.

#### **La situation financière des communes de Polynésie française**

Les dépenses réelles de fonctionnement des communes de Polynésie française représentent la part principale des budgets communaux (plus de 70 %).

70 % des recettes communales sont constituées par des ressources de transfert. Ce pourcentage peut atteindre 90 % pour les communes des Îles australes, des Marquises et des Tuamotu Gambier.

Le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) représente une part importante des ressources des communes (38 % en moyenne en 2003, mais davantage pour les petites communes).

La **participation de la Polynésie française** (soit 92 % des ressources du fonds) correspond à une quote-part de 15 % du produit des impôts, droits et taxes du budget de la Polynésie française. Le décret n° 2007-1391 du 27 septembre 2007 a fixé le taux de cette quote-part à 17 % des recettes fiscales et douanières de la Polynésie française pour l'année 2007 (comme en 2006).

Les ressources du FIP vont donc augmenter de 9 millions d'euros (+ 7%), grâce à une hausse des recettes fiscales de la Polynésie (136,59 millions d'euros reversés au FIP). La contribution de l'Etat a été pérennisée par la loi du 27 février 2004, complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française et indexée sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Le comité des finances locales, qui remplace le comité de gestion depuis le décret en Conseil d'Etat n° 2005-1611 du 20 décembre 2005, affecte au minimum 70 % du montant total du FIP à la section de fonctionnement.

L'assiette des centimes additionnels que peuvent lever les communes est limitée aux impôts territoriaux suivants : la contribution sur les licences, la taxe sur les propriétés bâties et les patentes. A ces recettes fiscales s'ajoutent un certain nombre de taxes qui sont pour l'essentiel perçues dans les îles du Vent.

Les communes n'utilisent pas pleinement leur potentiel fiscal. La plupart des communes des archipels éloignés ont renoncé à mettre en place une taxe sur l'électricité, même si l'énergie électrique est fournie par des équipements communaux.

Les ressources d'investissement comprennent des dotations et des subventions de l'Etat (dotation globale d'équipement, Fonds d'Investissement pour le développement économique et social). En définitive, les communes sont peu endettées.

Lors de son audition devant la commission des lois le 6 novembre 2007 dans le cadre de l'examen des projets de loi organique et ordinaire tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, M. Christian Estrosi, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a annoncé le **dépôt d'un projet de loi organique qui sera soumis au Parlement, après les élections territoriales et municipales, avec pour objectif, d'une part, de renforcer la libre administration des**

**communes polynésiennes**, qui n'ont ni les compétences, ni les moyens des communes de droit commun, d'autre part, **de mieux prendre en compte, au sein de la Polynésie française, les intérêts des archipels.**

#### **4. Une évolution contrastée de la délinquance**

##### *a) Une baisse de la délinquance sur le long terme*

Avec 9 262 faits constatés par les services de police et de gendarmerie, la délinquance a baissé de 8,70 % en 2006 (-1,36 % en métropole). La Polynésie enregistre depuis dix ans une baisse de la délinquance de 8,60 %.

La délinquance de voie publique a baissé de 23,31 % en 2006 (- 4,4 % en métropole). Avec 2 810 faits de voie publique, cette catégorie de délinquance représente 30,24 % de la criminalité globale soit une proportion inférieure à la moyenne ultramarine (36,66 %) et au chiffre métropolitain (47,18 %). Les vols avec violence ont diminué de 24,84 % en 2006 (hausse de 30,77 % en 2005). Les autres vols simples ont baissé de 23,34 % et les destructions et dégradations ont baissé parallèlement de 22,32 %.

Les violences contre les personnes représentent 17 % du total des faits constatés en 2006 et sont en hausse de 2,20 % par rapport à 2005. Dans cette catégorie, seules les violences non-crapuleuses, dont les coups et blessures volontaires, sont en augmentation (+ 12,36 %) alors que les violences crapuleuses (dont les vols avec violence précités) et les violences sexuelles sont en baisse respectivement de 25,32 % et de 30,41 %.

**Les affaires de stupéfiants augmentent de 5,33 %** (949 délits constatés contre 901 en 2005), ce qui démontre une forte implication des services répressifs dans ce domaine. Ainsi, les opérations de recherche de plantations de **pakalolo** (cannabis local) dans les archipels ont conduit à la saisie et à la destruction de plus de 26 270 pieds, 22 kg de cannabis et 467 grammes d'« ice » (drogue de synthèse) ayant par ailleurs été saisis en 2006.

La délinquance des mineurs a augmenté de 8,09 % en 2006. La part prise par les jeunes délinquants parmi les personnes mises en cause est de 17,22 %, contre 17,04 % en 2005 (18,33 % en métropole). Les bandes organisées n'ont pas encore fait leur apparition. La grande majorité des faits relèvent de la petite délinquance d'appropriation ; ainsi la part des vols dans la délinquance générale est de 55,35 %, proportion supérieure à celle observée dans les départements d'outre-mer (50 %).

Au cours des 7 premiers mois de 2007, la délinquance générale a augmenté de 9,48 %, celle de voie publique est en hausse de 6,69 % par rapport à la même période de 2006. La lutte contre les stupéfiants reste une priorité : plus de 19 000 pieds de cannabis ont été détruits lors d'une opération à Rimatara dans les îles australes.

*b) Des projets d'extension du centre pénitentiaire de Faa'a*

La Polynésie française dispose de trois établissements pénitentiaires :

- le centre pénitentiaire de Faa'a à Tahiti (139 places) ;
- la maison d'arrêt de Taiohae dans les Îles Marquises (5 places) ;
- la maison d'arrêt de Uturoa-Raiatea dans les Îles sous le Vent (20 places).

Les prisons polynésiennes accueillait 358 détenus au 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour 164 places. Les trois établissements présentent des situations disparates. Les maisons d'arrêt de Uturoa-Raiatea et Taiohae affichent une occupation conforme à leur capacité, alors que le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania est confronté à des problèmes récurrents de forte surpopulation carcérale.

A la suite d'une mission d'expertise qui s'est rendue sur place au troisième trimestre 2005, le Garde des Sceaux a décidé que l'extension du centre pénitentiaire de Faa'a s'effectuerait sur le domaine actuel de l'établissement, sur l'une des parcelles dont le gouvernement de la Polynésie française a accepté en juillet 2006 la mise à la disposition de l'Etat.

Deux projets d'extension de 32 places et de 100 places ont été validés par le ministère de la justice :

- un centre pour peines aménagées (CPA) de 32 places devrait ouvrir en 2008. Le permis de construire a été signé le 26 avril 2007 par le haut-commissaire, lors d'une mission de l'administration pénitentiaire et de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ).

- Une extension de 100 places est en cours de programmation initiale, pour une livraison en 2011.

***F. LES AVANCÉES DES PROJETS RELATIFS À L'EXPLOITATION DU NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE***

Les résultats des élections législatives de 2007 ont entraîné une recomposition de la majorité au sein du congrès de Nouvelle-Calédonie et l'élection d'un nouveau gouvernement. Les projets d'exploitation du nickel, en particulier celui de la province Nord, essentiel au rééquilibrage économique de la Nouvelle-Calédonie, ont connu de notables avancées.

**1. Le nouveau gouvernement**

Sur les 54 sièges du congrès, la liste l'Avenir ensemble a obtenu 16 sièges aux élections du 9 mai 2004, le Rassemblement-UMP 16 sièges et le Front national 4 sièges.

Dans le camp indépendantiste l'UNI-FLNKS<sup>1</sup> dispose de 8 sièges, l'Union Calédonienne de 7 sièges, l'Union calédonienne Renouveau (UC-Renouveau) d'un siège et Libération kanak socialiste (LKS) d'un siège. Enfin la Fédération des comités de coordination indépendantiste (F.C.C.I.) a un siège.

Après les élections provinciales du 9 mai 2004, la liste l'Avenir ensemble, constituée de représentants de l'Alliance de M. Didier Leroux et de dissidents du Rassemblement-UMP, avait obtenu la présidence du gouvernement local, confiée à Mme Marie-Noëlle Thémereau.

Les candidats soutenus par l'Avenir ensemble aux élections législatives (MM. Harold Martin, président du Congrès, Philippe Gomès, président de la province Sud et Didier Leroux) ayant été battus par ceux du Rassemblement-UMP, dont son président, M. Pierre Frogier, Mme Marie-Noëlle Thémereau, présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a remis sa démission le 23 juillet 2007, entraînant la dissolution du gouvernement. Les élus du Rassemblement UMP et de l'Avenir ensemble se sont alors rapprochés afin de constituer une nouvelle majorité de gouvernement.

Les élus du congrès de la Nouvelle-Calédonie ont procédé le 31 juillet 2007 au renouvellement du bureau pour l'année 2007-2008. Au premier tour de scrutin, **M. Pierre Frogier (Rassemblement UMP) a été élu président du congrès** avec 35 voix contre 18 voix en faveur de Jean-Pierre Djaiwe (UNI-FLNKS), et un bulletin blanc. Le congrès a ensuite décidé de maintenir l'effectif gouvernemental à onze membres.

La désignation des 11 membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est déroulée le lundi 6 août au congrès. Le dépouillement a révélé 35 bulletins en faveur de la liste Avenir Ensemble/Rassemblement UMP, contre 17 pour la liste du groupe indépendantiste. Un bulletin blanc et un bulletin nul ont été constatés.

La liste Avenir Ensemble/Rassemblement UMP a donc obtenu 8 sièges contre 3 pour la liste indépendantiste. Cependant, le groupe indépendantiste, considérant que le bulletin annulé faussait la répartition des sièges, a contesté la validité de cette élection. Ses 3 nouveaux élus, ainsi que leurs suivants de liste, ont alors démissionné, entraînant la démission du gouvernement conformément à l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999.

Une nouvelle élection a donc été organisée le 21 août 2007, au cours de laquelle la liste Avenir Ensemble/Rassemblement UMP a cette fois obtenu 7 sièges contre 4 sièges pour la liste indépendantiste.

**M. Harold Martin (Avenir Ensemble), a été élu président du gouvernement.** Il est par ailleurs chargé d'animer et de contrôler le secteur des mines et de la fiscalité.

---

<sup>1</sup> Union nationale pour l'indépendance - Front de libération nationale kanak et socialiste.

### Les travaux du sénat coutumier

Le sénat coutumier est composé de 16 membres, soit deux représentants de chacune des aires coutumières (article 137 de la loi organique du 19 mars 1999). La durée du premier mandat des membres du sénat coutumier était de six ans. Les mandats suivants sont de cinq ans. Il est obligatoirement consulté sur les sujets intéressant l'identité kanak et délibère sur les projets ou propositions de lois du pays incluant notamment les domaines du statut civil coutumier, des terres coutumières et des signes identitaires. En application du principe de la présidence tournante annuelle entre les huit aires coutumières, Albert Wahoulo, sénateur coutumier de l'aire Hoot Mow Haap, a été désigné, samedi 25 août 2007, au poste de président du Sénat coutumier.

Le bilan du premier mandat du sénat coutumier (1999-2005) comporte 119 délibérations constatant les désignations des autorités coutumières de 2000 à 2005 (article 141 de la loi organique). Tout **projet ou proposition de loi du pays relatif aux signes identitaires, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières** et, notamment, à la définition des baux destinés à régir les relations entre les propriétaires coutumiers et exploitants sur ces terres et au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au sénat coutumier et aux conseils coutumiers est transmis pour avis au sénat coutumier par le président du congrès. Le sénat coutumier a ainsi adopté de nombreux avis relatifs au projet ou proposition de loi du pays et de délibération (articles 142 et 143 de la loi organique), notamment :

- l'avis du 13 août 2001 sur la loi du pays relative au domaine public maritime ;

- l'avis du 25 février 2004 sur la délibération de l'assemblée de la province Nord entérinant les nouveaux toponymes des communes Vook, Waa Wi Luu, Koohnë, Xaracùu et Tuo ;

- l'avis du 5 juillet 2005 sur la délibération du gouvernement relative aux programmes de l'école primaire en Nouvelle-Calédonie

Il a en outre adopté des propositions de texte (article 145 de la loi organique) :

- proposition relative à l'Académie des langues kanak (2001) ;  
- proposition relative au procès-verbal de palabre coutumier (2001) ;  
- proposition relative à la revalorisation des indemnités de chefs (2002) ;  
- proposition relative au fonds de garantie favorisant le développement en terre coutumière (2003) ;

- proposition relative aux nouvelles orientations du conservatoire de l'Igname en 2004.

Il a enfin adopté des délibérations dans divers domaines

- aménagement d'un lotissement tribal à Lifou en 2002 ;
- journée internationale de la langue maternelle du 21 février 2002 ;
- séminaire foncier et développement en Nouvelle-Calédonie en octobre 2001 ;
- la déclaration solennelle sur le domaine minier du 23 août 2002 ;
- les chefferies des communes minières.

## 2. Les progrès de l'exploitation du nickel

### a) Le Projet de Goro Nickel (province Sud)

Le projet conduit par la société Goro Nickel dans la province Sud associe les trois provinces à travers la Société de Participations Minières du Sud Calédonien (SPMSC), dont la Province Sud possède 50 %. Le coût total du projet a été réévalué à 3,5 milliards de dollars en 2007 et sa poursuite approuvée par CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), opérateur minier brésilien dont Goro Nickel est devenue une filiale à 69 %.

L'Etat a accordé en 2004 le bénéfice de la défiscalisation au projet de l'usine de traitement du nickel ainsi qu'à la construction de la centrale électrique de Prony Energies, nécessaire au fonctionnement du projet industriel. La phase de réalisation, suspendue de fin 2002 à fin 2004 a repris en 2005.

**L'usine devrait être opérationnelle à la fin 2008 ou début 2009.** Elle produira 60 000 tonnes de nickel et 5 000 tonnes de cobalt par an. Environ 4 500 personnes sont actuellement employées sur le site de Goro. L'apogée de ce chantier est désormais atteinte. Les effectifs devraient progressivement décroître pour atteindre leur rythme de croisière courant 2008.

L'annulation l'an dernier de l'arrêté de la province Sud, au titre des installations classées pour l'environnement (ICPE) de Goro Nickel, n'a pas eu d'incidence. Goro Nickel a déposé au premier semestre 2007 une nouvelle demande de permis ICPE en cours d'examen. Les incertitudes environnementales ont été progressivement levées par des expertises menées en 2006 et 2007. Les nouvelles enquêtes publiques auront lieu à l'automne 2007 sous l'autorité de la province Sud, compétente en matière d'environnement.

La centrale de Prony Energies qui doit alimenter le complexe industriel en électricité devrait entrer en fonctionnement en avril 2008. La première tranche de 50 mégawatts viendra compléter les moyens de production électrique de la Nouvelle-Calédonie pour faire face à la croissance de la demande. La seconde est destinée aux besoins de l'usine de Goro Nickel.

L'association Comité Rheebeu Nu<sup>1</sup>, après une opposition frontale à l'usine du Sud, entend désormais exercer une étroite vigilance, afin de

---

<sup>1</sup> L'association Comité Rheebeu Nu 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.

construire « *une usine respectueuse de l'environnement naturel et humain* »<sup>1</sup>. Constatant « *la réalité d'une usine qui s'est imposée sur nos terres du sud malgré notre farouche opposition* », le Comité souhaite que le « *savoir autochtone soit mis à contribution* » pour la préservation de la faune et de la flore terrestres et marines. Aussi souhaite-t-il être associé aux structures de contrôle du respect de l'environnement.

*b) Le projet de Koniambo (province Nord)*

Prévu par le protocole de Bercy signé en 1998, le projet de valorisation du gisement de Koniambo, est situé dans la province Nord. La Société Minière du Sud Pacifique (SMSP, détenue à 87 % par la province Nord) et Falconbridge avaient fait part en 2005 de leur engagement irrévocable de poursuivre la construction de l'usine du Nord. Falconbridge ayant été racheté en août 2006 par Xstrata, opérateur minier suisse, ce nouvel opérateur a concrétisé à l'automne 2007 ses engagements, en relançant le processus de réalisation de l'usine.

**Le projet devrait être opérationnel en 2010.** Il comportera une usine pyrométallurgique d'une capacité de 60 000 tonnes par an de métal contenu dans les ferronickels, un port en eau profonde, une centrale électrique et des installations de désalinisation d'eau de mer.

Les études préliminaires de l'usine se sont achevées fin juin 2006. En 2006, 185 millions de dollars avaient été engagés au titre de la construction de l'usine. En 2007, des investissements dans l'environnement du projet (voiries, installations diverses hors usine) portant sur 80 millions de dollars ont été effectués par **la société de projet Koniambo Nickel**, filiale commune de SMSP et Xstrata Nickel.

La société suisse Xstrata a procédé à une actualisation des coûts du projet. La rentabilité du projet en est affectée. Le cours du nickel joue un rôle important, mais son maintien à des niveaux très élevés est difficile à garantir sur une période de 25 à 30 ans. Dans ce contexte, le recours à un financement direct par les partenaires et à la défiscalisation paraissent vraisemblables.

Au-delà de ces deux projets, **la Société le Nickel (SLN)**, qui exploite le gisement de Doniambo dont les réserves sont estimées à 25 ans, cherche à promouvoir l'utilisation de son procédé hydrométallurgique<sup>2</sup> dans de nouveaux sites. La Société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI), qui regroupe les trois provinces, possède d'ailleurs 34 % du capital de la SLN. Le recours à l'hydrométallurgie permettrait d'exploiter

---

<sup>1</sup> Déclaration de M. Raphaël Mapou, leader du Comité Rheebe Nuu, citée par *Les Nouvelles calédoniennes* du 17 novembre 2007.

<sup>2</sup> L'hydrométallurgie utilise l'eau de mer et produit des déchets solides inertes, tout en neutralisant totalement le manganèse présent dans les effluents liquides. En outre, l'hydrométallurgie consomme beaucoup moins d'énergie que la pyrométallurgie et réduit les coûts de production de 30 % par rapport à ce procédé.

les garniérites<sup>1</sup> pauvres et les latérites<sup>2</sup>. Aussi la SLN devrait présenter des projets aux présidents des provinces Sud et Nord.

### **3. La situation financière des communes calédoniennes**

Les recettes fiscales, qui représentent près de la moitié des recettes de fonctionnement des communes métropolitaines, n'existent pas en Nouvelle-Calédonie, où les impôts communaux, prennent la forme de centimes additionnels aux impôts territoriaux. Par ailleurs, l'Etat verse aux communes la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation globale d'équipement (DGE).

En ce qui concerne la part équipement du Fonds intercommunal de péréquation, la participation du territoire est obligatoire depuis l'exercice 2000 et assise sur ses recettes fiscales (0,5 %). L'enveloppe équipement du FIP 2006 s'élève à 5,03 millions d'euros et l'enveloppe fonctionnement atteint 107,41 millions d'euros.

En investissement, la consommation de ces crédits par les communes est lente en raison des difficultés rencontrées pour constituer les dossiers, pour compléter le financement des opérations ou pour faire réaliser les travaux. Une amélioration sensible du rythme de consommation des crédits d'équipement a toutefois pu être observée depuis 1997.

Les communes de Nouvelle-Calédonie enregistraient un encours total de dette de 664 euros par habitant en 2006.

### **4. L'évolution de la criminalité et la situation du centre pénitentiaire de Nouméa**

#### *a) Une criminalité encore élevée à Nouméa*

En 2006, le taux de criminalité était de 57,29 infractions pour 1000 habitants en Nouvelle-Calédonie et de 99 ‰ à Nouméa. Il était en moyenne de 53,83 ‰ outre-mer et de 61,89 ‰ en métropole.

La délinquance de voie publique a augmenté de 4,17 % en 2006 par rapport à 2005. Elle représentait 46,82 % de l'ensemble des faits constatés (46,87 % en 2005). A titre de comparaison, la part de la délinquance de voie publique dans la délinquance générale était en 2006 de 36,65 % outre-mer (45,6 % hors police des étrangers) et de 47,18 % en métropole.

---

<sup>1</sup> Silicate de nickel et de magnésium.

<sup>2</sup> Les latérites sont des dépôts qui se forment dans des climats tropicaux et subtropicaux par la dégradation prolongée de la roche-mère de type ultrabasique, la péridotite, qui se produit au fil de périodes plus ou moins marquées de sécheresse et de pluie, s'étalant sur des millions d'années. La pluie et l'eau souterraine circulent à travers la roche-mère fracturée, lessivant graduellement les éléments mobiles tels le magnésium et la silice, et laissant le nickel et le cobalt (moins mobiles) en concentrations résiduelles.

On relève une augmentation du taux d'élucidation des affaires. Il est de 48,51 % en 2006 contre 47,22 % en 2005 et reste élevé par rapport au taux d'élucidation métropolitain de 34,3 %.

Les mineurs représentaient 23,23 % des mis en cause en 2006 contre 24,71 % en 2005. Ce taux était de 28,20 % à Nouméa. Ce taux, supérieur au taux métropolitain de 18,33 %, s'explique notamment par un pourcentage plus important de mineurs dans la population (plus de 35 % de la population calédonienne contre 25,5% en métropole) mais aussi par la **faiblesse des structures d'accueil des mineurs en difficulté ou délinquants**.

Les affaires de stupéfiants ont augmenté de 25,16 % en 2006 (602 cas contre 481 en 2005) compte tenu d'une très forte implication des services répressifs. En 2006, 12,896 kg de cannabis ont été saisis. Cependant, dans le cadre d'une enquête judiciaire diligentée en octobre 2006, il a été découvert, outre 400 grammes de cannabis, 56 cachets d'ecstasy, 61 buvards de L.S.D. et 18 grammes de cocaïne, ce qui tend à démontrer que, malgré de faibles quantités, la Nouvelle-Calédonie n'est pas à l'abri d'un changement comportemental des usagers de stupéfiants.

Au cours des sept premiers mois de l'année 2007, la délinquance générale a baissé de 3,18 %. La délinquance de voie publique baisse parallèlement de 4,98 %. Malgré cette évolution positive, le nombre de mineurs mis en cause est en augmentation de 19,47 %.

*b) La lente progression des projets d'aménagement du centre pénitentiaire de Nouméa*

Selon les indications fournies à votre rapporteur, la situation de surpopulation à laquelle est, depuis plusieurs années, confronté cet établissement, génère de sérieuses difficultés de fonctionnement, en terme d'hygiène, de sécurité et de cohabitation.

**Taux d'occupation du centre pénitentiaire de Nouméa**

Quartiers	Capacité d'accueil	Population pénale au 1er juillet 2007					
		Femmes		Hommes		Total	Taux d'occupation
		prévenus	condamnés	prévenus	condamnés		
Maison centrale	84	1	9	60	125	195	232 %
Maisons d'arrêt	62	0	0	0	117	117	189 %
Centre de rétention	46	0	0	0	50	50	109 %
<b>TOTAL</b>	<b>192</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>60</b>	<b>292</b>	<b>362</b>	<b>189 %</b>

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

L'évasion de trois détenus, le 16 avril 2007 (repris depuis), est venue rappeler l'état de vétusté du centre pénitentiaire de Nouvelle-Calédonie, situé sur l'emplacement d'un ancien dépôt du bagne (XIXème siècle).

Le domaine pénitentiaire, d'une superficie de 20 hectares permet cependant de nombreux aménagements.

La maison d'arrêt des femmes a été rénovée en 2004 et la cuisine de l'établissement en 2002. Le quartier des mineurs (18 places) est en construction, pour un coût de 1,62 million d'euros, avec une fin des travaux annoncée pour le 3<sup>ème</sup> trimestre 2008.

Par ailleurs, ont été engagées depuis juin 2007 la rénovation du réseau électrique primaire (450 000 euros) et la construction de nouveaux bureaux administratifs (90 000 euros). Ces travaux ont été provisoirement suspendus en raison de travaux de sécurisation réalisés à la suite des évasions.

Un projet de construction d'un centre pour peines aménagées (CPA) de 80 places est en cours d'études, pour une livraison programmée en 2011.

## ***G. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, COLLECTIVITÉ À LA POINTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES***

### **1. L'actualisation du statut de la collectivité par la loi du 21 février 2007**

L'article 14 de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer modifie la loi du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises.

La personnalité morale du territoire est réaffirmée. Le territoire demeure régi par le principe de la spécialité législative. Toutefois, dans un certain nombre de matières pour lesquelles le maintien de cette spécialité ne se justifie plus, les lois et règlements sont applicables de plein droit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La loi précise les attributions de l'administrateur supérieur, chargé :

- d'assurer l'ordre public et concourt au respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs ;

- de diriger les services de l'Etat, à l'exclusion des organismes à caractère juridictionnel ;

- d'exercer, en matière de défense et d'action de l'Etat en mer, les fonctions prévues par la législation et la réglementation en vigueur ;

- d'assurer au nom de l'Etat le contrôle des organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant des subventions ou contributions de l'Etat ;

- de prendre des règlements dans les matières relevant de sa compétence.

Il paraissait en effet nécessaire que les missions de l'administrateur supérieur, essentielles pour le fonctionnement du territoire, soient clairement définies au sein de la loi relative à son organisation particulière, conformément au dernier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution.

En outre, dans les conditions prévues aux articles L. 1618-1 et L. 1618-2 du CGCT, l'administrateur supérieur peut déroger au principe de l'obligation de dépôt auprès de l'État des fonds du territoire. Les règles relatives au conseil consultatif chargé de l'assister seront définies par un décret.

Par ailleurs, la loi du 21 février 2007 rattache aux TAAF les cinq îles éparses (Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India situées dans le canal du Mozambique, et Tromelin, isolée dans l'Océan indien), qui accueillent régulièrement des garnisons militaires et des météorologues. Enfin, elle intègre le statut de Clipperton au sein de la loi du 6 août 1955, devenue « loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton ».

## **2. Un potentiel écologique élevé, des projets ambitieux**

Le groupe d'études sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes, que préside votre rapporteur, a organisé le 25 septembre 2007 une série d'auditions consacrées au développement de la recherche scientifique dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Lors de ces auditions, M. Eric Pilloton, préfet, administrateur supérieur des TAAF, a indiqué que cette collectivité était engagée dans trois grands projets :

**- l'élaboration d'une vision d'ensemble pour les Iles Eparses.** Selon M. Eric Pilloton, « *Toutes ces îles renferment un écosystème de grande valeur, même si celui-ci est plus riche chez certaines d'entre elles. Quoi qu'il en soit, ces écosystèmes sont particulièrement riches au titre de la science. En outre, le potentiel économique de ces îles ne doit pas être sous-estimé. La pêche au thon mérite d'y être développée. Il serait souhaitable que ce développement s'effectue sous les mêmes modalités que celles utilisées pour la pêche à la légine, modalités caractérisées par une gestion raisonnée de développement durable.* » ;

**- la conception du plan de gestion de la réserve naturelle des Iles Australes,** créée en 2006. Il s'agit de la plus grande réserve terrestre et maritime. Ce plan de gestion devrait être finalisé d'ici à 2009 ;

**- faire des TAAF un lieu d'exploration pour le développement de certaines énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie.** M. Eric Pilloton a expliqué que « *dans ces territoires, nous sommes souvent confrontés à des conditions extrêmes (vent, rapidité de changement des conditions climatiques dans les Australes, températures élevées et cycloniques dans les*

*Iles Eparses, etc.). Nous considérons que ces îles pourraient permettre à des chercheurs ou à des entreprises de tester des systèmes innovants de protection, de production d'énergie, de conception de bâtiments, de production d'eau, etc. »*

#### **Les îles Eparses**

L'île **d'Europa** est la plus grande des îles Eparses (30 km<sup>2</sup>). Un lagon couvre le cinquième de l'île, qui dispose d'une végétation indigène quasiment intacte.

**Bassas da India** est un atoll en formation d'une superficie inférieure à 1 km<sup>2</sup>, que la mer recouvre presque entièrement à marée haute.

**Juan de Nova** est une île en croissant d'une superficie de 5 km<sup>2</sup>, protégée par un vaste lagon et une barrière corallienne.

Depuis 1973, un détachement du 2<sup>ème</sup> Régiment Parachutiste d'Infanterie de Marine (RPIMA) est installé à Europa et à Juan de Nova.

L'**archipel des Glorieuses** est composé de deux îles coralliennes, d'une superficie totale de 7 km<sup>2</sup>; une station météorologique automatique et un détachement de la légion étrangère y sont installés.

**Tromelin** est une petite île plate de 1 km<sup>2</sup>, située à 535 km dans le nord-est de la Réunion. La station météorologique qui y est installée depuis 1954 s'est révélée d'un grand intérêt pour la détection des formations cycloniques dans le sud-ouest de l'océan Indien (La Réunion, Madagascar, Ile Maurice).

### **3. Une inquiétante diminution des ressources propres de la collectivité**

L'article 34 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) dispose que les navires de commerce immatriculés au registre des TAAF pourront être immatriculés au RIF sur simple demande. Le RIF vise à se substituer au registre des TAAF pour la flotte de commerce dans une perspective de développement de la flotte de commerce et de l'emploi maritime. Le registre des TAAF souffrait en effet d'un déficit de compétitivité et présentait des fragilités juridiques. Le rattachement à un territoire non communautaire le privait par ailleurs du droit d'effectuer des opérations de cabotage dans les autres Etats membres de l'Union.

Le RIF est opérationnel depuis février 2006 et l'ensemble des navires de commerce ont été transférés sur demande des armateurs au nouveau registre RIF. **Le registre des TAAF compte aujourd'hui 8 navires de pêche** travaillant dans les eaux des Terres australes et 3 navires de servitude qui naviguent dans ces mêmes eaux. Il ne constitue donc plus une ressource pour la collectivité.

La suppression de l'immatriculation des navires de commerce au registre des TAAF (pavillon des Kerguelen), prévue par l'article 34 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français, entraîne ainsi **une perte de 940.000 euros par an, soit 10 % des ressources propres de la collectivité.**

Lors de son audition devant la commission des lois le 12 novembre 2007, M. Christian Estrosi, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a estimé que **la diminution des ressources financières propres des TAAF, provoquée par la quasi-disparition du registre des Kerguelen, pourrait être compensée par l'attribution à la collectivité d'une part des recettes issues des prélèvements sur les produits des jeux organisés dans les casinos installés à bord des navires immatriculés au RIF**, au moyen d'une modification de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création de ce registre.

**Votre rapporteur souligne la nécessité d'assurer la progression des ressources financières des TAAF, en raison de leur situation stratégique pour la connaissance de notre histoire climatique et l'observation des changements affectant notre planète.**

A cet égard, il convient de rappeler qu'au delà des activités scientifiques, les TAAF ont développé des activités à dimension économique, reposant sur :

- la grande pêche australe (légine) qui permet aux TAAF de lever une taxe sur les prises (en contrepartie de la mise en place du contrôle de pêche embarqué) ;
- l'appui logistique à l'activité maritime (délivrance de carburant, soutien logistique, soutien médical et sanitaire) ;
- le travail en prestation de services pour de grands opérateurs (à Kerguelen il s'agit de météo France, du CNES et du CEA) ;
- l'écotourisme qui permet de transporter, chaque année, une cinquantaine de passagers faisant le tour des îles.

Ces différentes activités représentent environ 25 millions d'euros de recettes annuelles.

Enfin, M. Eric Pilloton, préfet, administrateur supérieur, a indiqué à votre rapporteur qu'il entendait développer le recours au mécénat afin de faire face à l'effet de ciseau provoqué par la diminution des ressources propres de la collectivité et l'augmentation concomitante de ses dépenses. Il a estimé que l'image des TAAF et l'intérêt qu'elles suscitent étaient susceptibles de mobiliser, à l'avenir davantage qu'aujourd'hui, un certain nombre de mécènes.

Si le développement du mécénat constitue une piste intéressante, il appartient cependant à la France de se donner les moyens de préserver la biodiversité des terres australes et antarctiques placées sous sa responsabilité, et d'en faire un lieu de développement de la recherche pour le bien de l'humanité tout entière.

\*

\*       \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2008.**