

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

OUTRE-MER

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Soutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 18) (2008-2009)



## SOMMAIRE

<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE, FINANCIER ET FISCAL RENFORCÉ DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER</b> .....	10
<b>A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » MARQUÉE PAR DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE STRUCTURE LIMITÉES</b> .....	10
1. <i>Un périmètre à nouveau modifié</i> .....	10
2. <i>Une modification marginale de la structure de la mission</i> .....	11
<b>B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION FAVORABLE AU RENFORCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER</b> .....	12
<b>C. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FISCAL GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER TOUJOURS SOUTENU</b> .....	13
1. <i>13,2 milliards d'euros de crédits en faveur de l'outre-mer</i> .....	13
2. <i>3,3 milliards de dépenses fiscales spécifiques à l'outre-mer</i> .....	13
3. <i>Une grande stabilité de la répartition des crédits entre les collectivités ultramarines</i> .....	14
a) Les départements et régions d'outre-mer, toujours principaux bénéficiaires des crédits .....	14
b) Les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF .....	16
<b>D. TROIS IMPORTANTES ÉVOLUTIONS EN COURS</b> .....	17
1. <i>La réforme de l'administration en charge de l'outre-mer</i> .....	17
a) L'aboutissement de la réforme de l'administration centrale .....	17
b) Une évolution à venir de la gestion et de l'organisation des services déconcentrés de l'Etat outre-mer.....	18
2. <i>La réforme en cours des bonifications des pensions des fonctionnaires de l'Etat outre-mer</i> .....	19
3. <i>Vers une rationalisation du financement du principe de continuité territoriale</i> .....	21
a) Un dispositif qui a atteint une situation critique.....	21
b) La réforme proposée par le projet de loi en faveur du développement économique de l'outre-mer .....	22
<b>II. LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER</b> .....	24
<b>A. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES PERMISES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION</b> .....	24
1. <i>Vers une première application du pouvoir d'adaptation et de fixation des règles dans le domaine de la loi et du règlement</i> .....	24
a) Une première mise en œuvre.....	24
b) Un pouvoir d'adaptation facilité par la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République .....	25
2. <i>La transformation à nouveau envisagée de la région monodépartementale de Guyane en une collectivité unique</i> .....	25
<b>B. LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE</b> .....	27
1. <i>Un taux de délinquance stabilisé</i> .....	27
2. <i>Une pression migratoire toujours forte</i> .....	31

C. LA SITUATION TOUJOURS DIFFICILE DE LA JUSTICE .....	34
1. Une situation carcérale toujours dégradée .....	34
2. La situation des juridictions judiciaires et administratives .....	35
a) Les juridictions de l'ordre judiciaire .....	35
b) Les juridictions de l'ordre administratif.....	36
D. UNE INSERTION RENFORCÉE DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER DANS LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL .....	37
1. La coopération régionale dans l'océan Indien .....	38
a) La Commission de l'océan Indien (COI).....	38
b) Le Marché Commun d'Afrique orientale et australe (COMESA).....	39
c) L'Association des Etats riverains de l'océan Indien (ARC) .....	39
d) La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) .....	40
2. La coopération régionale dans la Caraïbe .....	40
a) La Communauté des Caraïbes (CARICOM) .....	40
b) L'Association des Etats de la Caraïbe (AEC) .....	41
3. Favoriser l'« effet-levier » des fonds de coopération régionale .....	42
E. LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER ET L'UNION EUROPÉENNE : UN NOUVEAU DÉPART .....	43
1. La mise en œuvre des nouveaux financements européens .....	43
a) Les aides au titre de l'objectif « convergence » (FEDER/FSE) .....	43
b) Les aides au titre de la « coopération territoriale » (FEDER).....	45
c) Les aides au titre du FEADER et du FEP .....	46
2. Une approche renouvelée de la politique en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne .....	47
<b>III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES .....</b>	<b>50</b>
A. UN EFFORT MARQUÉ EN FAVEUR DE MAYOTTE.....	50
1. Une aspiration renouvelée à la départementalisation .....	51
2. Une politique contractuelle ambitieuse .....	52
a) La mise en œuvre incomplète de la convention de développement 2003-2007 .....	52
b) Le contrat de projets 2008-2014 de Mayotte.....	52
3. La situation immobilière des juridictions de Mayotte.....	54
B. LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON .....	55
1. Un soutien affirmé pour la desserte maritime et aérienne de l'archipel .....	55
a) La desserte maritime .....	55
b) Desserte aérienne.....	55
c) L'ouverture de nouvelles liaisons ?.....	56
2. Une diversification économique difficile .....	56
3. Les suites du rapport sur la stratégie de coopération avec le Canada.....	58
C. L'INSTALLATION PROGRESSIVE DES COLLECTIVITÉS DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN .....	60
1. Les dispositions d'application des statuts et la présence de l'Etat dans les deux collectivités .....	60
a) Des statuts quasiment applicables dans leur totalité.....	60
b) Vers le renforcement de la présence de l'Etat dans les deux collectivités .....	60
2. Une activité normative soutenue à Saint-Barthélemy, plus réduite à Saint-Martin .....	62
a) L'élection du premier sénateur de la collectivité .....	62
b) La mise en œuvre rapide des compétences normatives.....	62
c) L'installation des institutions et l'exercice des compétences normatives à Saint-Martin.....	63

3. <i>L'absence de progrès significatifs dans l'organisation des services judiciaires dans les deux collectivités</i> .....	63
a) Le lent renforcement de la justice à Saint-Martin.....	63
b) Le projet de création d'un tribunal de première instance.....	64
c) L'abandon du projet de construction d'une maison d'arrêt à Saint-Martin.....	65
4. <i>La lutte contre l'immigration clandestine à Saint-Martin</i> .....	65
a) Le renforcement des moyens humains et matériels .....	65
b) Les actions internationales entreprises pour lutter contre l'immigration clandestine.....	66
c) Les autres axes de coopération à Saint-Martin .....	67
D. LES ÎLES WALLIS ET FUTUNA CONFRONTÉES À L'EXODE .....	
DÉMOGRAPHIQUE .....	68
1. <i>Une baisse de la population dans l'archipel entre 2003 et 2008</i> .....	68
2. <i>Un nouveau roi à Wallis</i> .....	69
3. <i>Le désenclavement et l'insertion professionnelle, priorités du contrat de développement 2007-2011</i> .....	70
4. <i>L'amélioration des liaisons aériennes entre Wallis et Futuna</i> .....	71
E. LA RELANCE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE .....	72
1. <i>La situation politique après le renouvellement anticipé de l'assemblée de la Polynésie française en février 2008</i> .....	72
2. <i>Le contrat urbain et le contrat de projet 2008-2014</i> .....	74
3. <i>Le risque d'une remise en cause du service militaire adapté en Polynésie française</i> .....	75
4. <i>La nécessité de mesures urgentes pour le centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania</i> .....	79
F. LA RÉFLEXION SUR LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	80
1. <i>La poursuite des transferts de compétence prévus par l'Accord de Nouméa</i> .....	80
a) La situation politique depuis 2007 .....	80
b) La préparation d'une modification de la loi organique du 19 mars 1999.....	81
c) Les travaux préparatoires au niveau local .....	83
d) La mission d'appui aux transferts de compétences.....	83
2. <i>L'avancement du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie et l'inscription des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'UNESCO</i> .....	84
a) Le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle Calédonie .....	84
b) Le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie.....	85
3. <i>Les progrès significatifs de l'exploitation du nickel</i> .....	86
a) Le Projet de Goro Nickel (province Sud) .....	86
b) Le projet de Koniambo (province Nord) .....	87
4. <i>La situation du centre pénitentiaire de Nouméa</i> .....	88
G. LA MODERNISATION DU STATUT DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES.....	88
1. <i>La modernisation du statut des TAAF et la reconnaissance constitutionnelle de Clipperton</i> .....	88
2. <i>L'année polaire internationale et le rôle d'appui des TAAF aux activités de recherche scientifique</i> .....	90



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, le mardi 25 novembre 2008, la commission, réunie le mercredi 26 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Christian Cointat, à l'examen des crédits de la **mission « outre-mer » du projet de loi de finances pour 2009**.

M. Christian Cointat, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi de finances s'inscrivait dans une démarche de programmation pluriannuelle des crédits et de financement des dispositifs du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, qui devrait être examiné au Sénat au premier trimestre 2009. Il a relevé l'augmentation de 3,3 % du montant des crédits de paiement accordés par l'ensemble des missions budgétaires à l'outre-mer, bien que les dotations de la mission « outre-mer », en forte augmentation, ne s'élèvent qu'à 1,88 milliard d'euros en crédits de paiement et 1,97 milliard d'euros en autorisations d'engagement, ce qui ne représentait que 14,5 % de l'effort budgétaire global en faveur de l'outre-mer.

Il a souligné que 3,3 milliards d'euros de dépenses fiscales s'ajouteraient à ces crédits, soulignant l'intérêt des mécanismes de défiscalisation pour le développement de l'outre-mer, qui devraient désormais être plafonnés.

Il s'est félicité de la mise en œuvre par certains départements d'outre-mer des possibilités d'adaptation des règles qui les concernent ou de leur statut, offertes par l'article 73 de la Constitution. Il a relevé les difficultés liées à la délinquance et à l'immigration irrégulière dans les départements d'outre-mer. Soulignant le développement timide des actions de coopération régionale, il a rappelé les avantages financiers émanant du budget de l'Union européenne, attachés à la qualité de régions ultrapériphériques des départements d'outre-mer.

Il a souhaité, afin d'arrêter le déclin économique de Saint-Pierre-et-Miquelon que soient favorisées les mesures permettant de désenclaver cette collectivité, et notamment les actions de coopération régionale qui pourraient être instituées avec le Canada. Constatant l'application quasi complète des nouveaux statuts de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, il a ensuite souligné les défis du développement des îles Wallis et Futuna. Il a fait part de la nécessité que les implantations du service militaire adapté en Polynésie française ne soient pas toutes regroupées à Tahiti. Il a indiqué la poursuite des transferts de compétences entre l'Etat et les provinces en Nouvelle-Calédonie et rappelé la fin de l'année polaire internationale le 1<sup>er</sup> mars 2009.

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



Mesdames, Messieurs,

Comme les années précédentes, le présent avis est **consacré, dans les domaines relevant de la compétence de votre commission des lois, à l'examen des crédits alloués par le projet de loi de finances aux collectivités ultramarines dans leur ensemble, 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.

Le projet de loi de finances pour 2009 est marqué par **deux orientations nouvelles**.

La première, que les documents budgétaires qualifient de « *changement de modèle de la politique gouvernementale outre-mer* », se traduit concrètement par :

- une **programmation pluriannuelle des dépenses 2009-2011**, qui s'applique à l'ensemble des finances de l'Etat ;

- la **volonté de donner un nouvel élan au développement économique de l'outre-mer**. Cette démarche s'illustre par le dépôt sur le bureau du Sénat, depuis le 28 juillet 2008, d'un **projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer**.<sup>1</sup> Plusieurs inflexions par rapport aux orientations de la loi de finances initiale pour 2008 s'expliquent ainsi par le besoin de financement de mesures prévues dans ce projet de loi. Néanmoins, compte tenu du calendrier législatif retenu par le Gouvernement, le financement de ces mesures précédera leur adoption, le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer devant être examiné en première lecture par notre assemblée au cours du premier trimestre 2009.

La seconde orientation consiste dans le **parachèvement de la réorganisation de l'administration centrale chargée de l'outre-mer, avec la transformation des services du secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer en une délégation générale pour l'outre-mer**. Le périmètre de la mission « outre-mer » évolue en conséquence à nouveau, du fait du recentrage de la délégation générale sur des missions de coordination et de pilotage des politiques publiques outre-mer.

---

<sup>1</sup> Texte n° 496 (2007-2008).

**Les montants dégagés pour la mission « outre-mer » s'élèvent, pour 2009, à 1,88 milliard d'euros en crédits de paiement et à 1,97 milliard en autorisations d'engagement.**

Ainsi que votre commission le souligne chaque année, ces montants ne reflètent néanmoins qu'une faible proportion de l'engagement financier de l'Etat au profit des collectivités ultramarines. **Toutes missions confondues, cet effort s'élève à 13,2 milliards d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, auquel il convient d'ajouter 3,3 milliards d'euros de dépense fiscale.**

Comme l'a relevé M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, lors de son audition par votre commission des lois le 25 novembre 2008, l'importance de ces montants traduit la volonté du Gouvernement d'accompagner le développement économique et social des collectivités d'outre-mer dans un contexte de réforme des dispositifs d'intervention et d'optimisation de la dépense budgétaire.

Dans l'environnement budgétaire particulièrement contraint qui est celui de la France pour 2009, votre commission se félicite de l'amplification de l'effort de l'Etat envers l'ensemble des collectivités ultramarines.

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

Les crédits de la **mission « outre-mer »** connaissent une **augmentation de 16 % en crédits de paiement** et de 19,2 % en autorisations d'engagement. **Les crédits consentis par l'Etat**, toutes missions confondues, au profit des collectivités françaises d'outre-mer **apparaissent en hausse de 3,4 %** par rapport aux dotations prévues en loi de finances initiale pour 2008.

### ***A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » MARQUÉE PAR DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE ET DE STRUCTURE LIMITÉES***

#### **1. Un périmètre à nouveau modifié**

La mission « outre-mer » connaît une **modification de périmètre limitée**, liée à la volonté de rationaliser l'intervention de l'Etat outre-mer et de recentrer la délégation générale à l'outre-mer sur une **mission de coordination des politiques ultramarines**. Elle se traduit en particulier :

- par le transfert vers les programmes 108 et 120 du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, à hauteur de 100,4 millions d'euros, des dotations obligatoires versées aux collectivités d'outre-mer (dotations globales de compensation de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, dotation globale de fonctionnement des provinces de

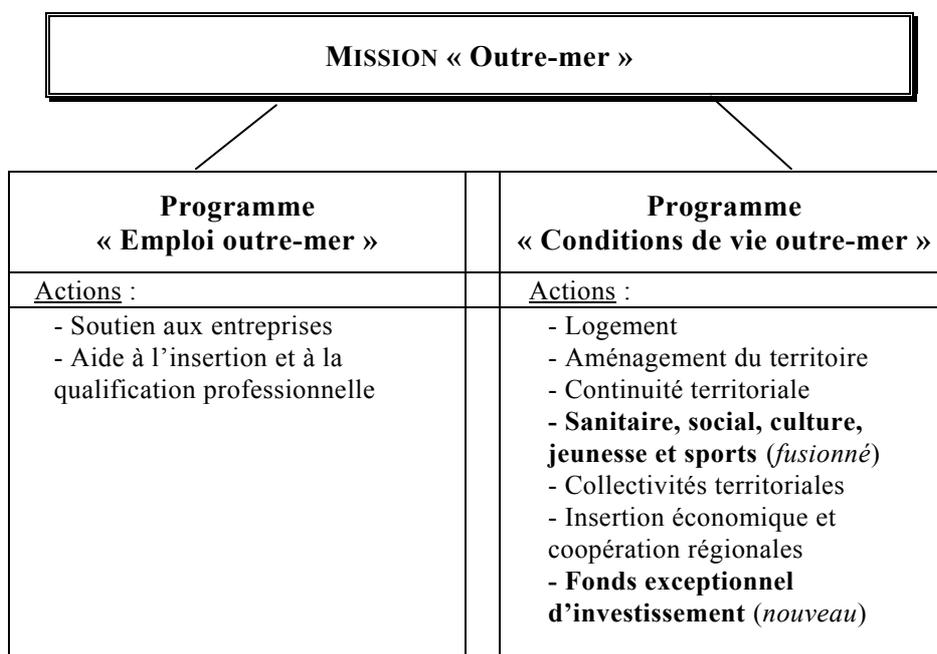
Nouvelle-Calédonie, dotations pour les établissements scolaires en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte) ;

- à l'inverse, par l'inclusion dans les crédits de la mission « outre-mer » des crédits relatifs à la politique contractuelle dans les collectivités du Pacifique, de Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon jusqu'alors affectés à d'autres départements ministériels, soit 30,2 millions d'euros en autorisations d'engagements et 23,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Selon les prévisions inscrites dans les documents budgétaires, **de nouvelles modifications de périmètre dans les deux prochaines années devraient conduire à porter les crédits de la mission « outre-mer », en 2011, à 1,97 milliard d'euros en autorisations d'engagements et 1,93 milliard d'euros en crédits de paiement.**

## 2. Une modification marginale de la structure de la mission

Depuis la loi de finances pour 2008, la mission comporte **deux programmes** et **neuf actions**. Ces dernières connaissent néanmoins une légère évolution.



Toujours prépondérant en volume, le **programme « Emploi outre-mer »** représente **1,19 milliard d'euros**, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement. Il est en augmentation de 200 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

Le **programme « Conditions de vie outre-mer »** est doté de **687 millions d'euros** en crédits de paiement et de près de 778 millions d'euros en crédits d'engagement. Par rapport à la dernière loi de finances, les crédits sont en augmentation de 25 millions d'euros.

Au sein de ce dernier programme, sont fusionnées les actions « sanitaire et social » et « culture, jeunesse et sport », tandis qu'est **créée une nouvelle action intitulée « fonds exceptionnel d'investissement »**, afin de financer ce fonds, prévu dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

#### ***B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION FAVORABLE AU RENFORCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER***

L'évolution des crédits de la mission « outre-mer » s'explique, nonobstant le changement de son périmètre, par des **efforts budgétaires nouveaux étroitement liés aux dispositions du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM)**. Par rapport aux dotations 2008, l'effort est appréciable, avec une **augmentation** de 318 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **260 millions d'euros en crédits de paiement**.

Le projet de loi de finances prend ainsi en compte les conséquences budgétaires des innovations figurant dans ce projet de loi, à savoir notamment :

- la création d'un fonds exceptionnel d'investissement destiné à accompagner, par contractualisation, la construction d'équipements collectifs structurants outre-mer. A cet effet est prévue une enveloppe de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16 millions d'euros en crédits de paiement ;

- la mise en place d'une aide au fret, destinée à compenser les surcoûts de l'importation et de l'exportation de matières premières ou de produits, financée à hauteur de 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Par ailleurs, l'effort budgétaire renforcé de l'Etat au profit de **l'appui à l'action des collectivités territoriales d'outre-mer** se traduit par :

- une progression de 13 %, à 111,77 millions d'euros, du volume des crédits de paiement inscrits au titre des **opérations contractualisées**, ce qui permettra de **limiter la progression de la dette envers les collectivités partenaires de l'Etat**, qui devrait s'élever à 80 millions d'euros à la fin de l'année 2008 ;

- un accroissement de la dotation du **fonds de secours** : 8,5 millions d'euros en crédits de paiement sont consacrés au règlement du solde des indemnisations dues aux collectivités publiques sinistrées par des catastrophes naturelles.

En dernier lieu, le projet de loi de finances consacre un **effort renforcé au logement outre-mer, et en particulier au logement social**, priorité d'action de l'Etat depuis plusieurs années. A cette fin, les autorisations d'engagement inscrites au titre du logement progressent de 9,32 %, se stabilisant sur la période triennale à 258 millions d'euros. Ces nouvelles facilités budgétaires devraient permettre de modifier les paramètres de financement des opérations locatives et d'assurer leur adossement sur les nouveaux mécanismes de défiscalisation prévus par le présent projet de loi de finances.

### ***C. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ET FISCAL GLOBAL DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER TOUJOURS SOUTENU***

#### **1. 13,2 milliards d'euros de crédits en faveur de l'outre-mer**

Le choix d'une mission « outre-mer » limitée à l'action du seul secrétariat d'Etat à l'outre-mer et de son administration centrale, la délégation générale à l'outre-mer, conduit une nouvelle fois à souligner que **les crédits de la mission ne représentent que 14,25 % de l'ensemble des crédits**, toutes missions budgétaires confondues, **consacrés par l'Etat à l'outre-mer**.

Ceux-ci s'élèvent en effet à environ **13,2 milliards d'euros**, selon les données du document de politique transversale « 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. 3,3 milliards de dépenses fiscales spécifiques à l'outre-mer**

Il convient d'ajouter à ces crédits budgétaires **environ 3,3 milliards d'euros de dépenses fiscales** pour l'année 2009, **en augmentation de 17,4 %** par rapport à 2008.

Votre commission souligne néanmoins que **le projet de loi de finances pourrait avoir pour conséquence de limiter à l'avenir la dépense fiscale outre-mer**, en raison de la modification de certains dispositifs d'exonération ou d'avantages fiscaux actuellement en vigueur.

L'article 43 du présent projet de loi prévoit en particulier de plafonner les réductions sur l'impôt sur le revenu actuellement applicables en contrepartie d'investissements locatifs ou productifs outre-mer, dont le coût pour le budget de l'Etat devrait, selon les prévisions du Gouvernement, passer de 780 millions d'euros en 2008 à plus de 1 milliard en 2009.

Selon le dispositif initial proposé par le Gouvernement, le montant déductible au titre de cet avantage fiscal ne pouvait plus dépasser 15 % du revenu de l'année considérée et était, en tout état de cause, plafonné à 40.000 euros.

Conscient de la nécessité d'adapter la dépense fiscale outre-mer, votre rapporteur pour avis s'était inquiété de cette limitation drastique de l'avantage fiscal octroyé jusqu'alors, qui risquait de faire perdre tout attrait à l'investissement locatif –y compris social– en outre-mer à un moment où le besoin en logements sociaux y est évalué entre 50.000 et 60.000 unités.

Compte tenu des modifications apportées par l'Assemblée nationale, votre rapporteur pour avis estime cependant qu'un équilibre a été trouvé entre la volonté légitime d'apporter une certaine « moralisation » des niches fiscales et la nécessité d'assurer un essor de l'investissement outre-mer. Le plafond de déduction serait ainsi désormais fixé à 40.000 euros nets de la rétrocession de l'avantage aux opérateurs ultra-marins ou à 15% « bruts » du revenu imposable<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il conviendra néanmoins de vérifier à l'usage si le plafonnement global des avantages fiscaux dont peut profiter un contribuable au titre d'un même exercice, prévu par l'article 44 *bis* du présent projet de loi, ne pousse pas les contribuables recherchant une optimisation de leurs réductions d'impôts à arbitrer leurs investissements au détriment de l'investissement productif ou locatif outre-mer.

### **3. Une grande stabilité de la répartition des crédits entre les collectivités ultramarines**

#### *a) Les départements et régions d'outre-mer, toujours 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 2009 **s'élèvent à 9,91 milliards d'euros** en crédits de paiement, **soit 74,7 % des crédits affectés à l'ensemble de l'outre-mer**, soit un niveau équivalent à l'année passée.

**La Réunion reste le premier bénéficiaire** des crédits en faveur des départements et régions d'outre-mer.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 199 *undecies B* du code général des impôts, les contribuables doivent en effet reverser aux entreprises d'outre-mer qui profitent de leur investissement défiscalisé une partie du gain dont ils bénéficient.

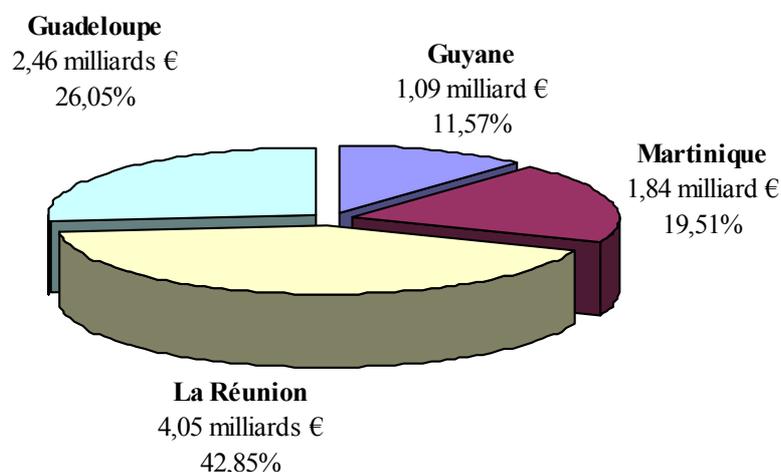
**Évolution des crédits des départements et régions d'outre-mer  
dans les missions relevant de la compétence de la commission des lois**

*(en milliers d'euros)*

	<b>Dotations 2008</b>	<b>Prévisions 2009</b>	<b>Variation (en %)</b>
<b>Crédits de paiement</b>	<b>9.494.746</b>	<b>9.911.779</b>	<b>+ 4,39</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.163.613	1.443.355	+24,04
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.471.100	1.500.353	+1,98
- mission « sécurité »	477.886	463.171	-3,07
- mission « justice »	221.778	230.545	+3,95
- mission « immigration, asile et intégration »	16.570	17.330	+4,58
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	5.337	6.262	+17,33
<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>9.528.542</b>	<b>9.916.304</b>	<b>+4,06</b>
dont :			
- mission « outre-mer »	1.239.649	1.516.607	+22,34
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1.474.082	1.503.392	+1,98
- mission « sécurité »	471.300	442.091	-6,19
- mission « justice »	250.610	231.522	-7,61
- mission « immigration, asile et intégration »	16.570	17.330	-4,58
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	5.587	6.012	+7,60

*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)**



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

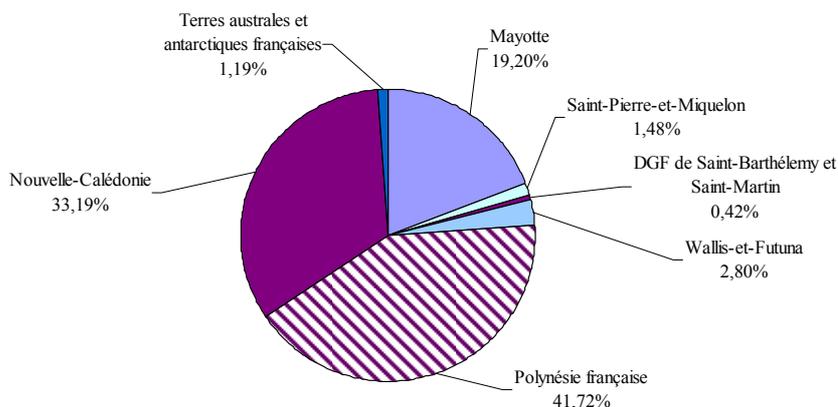
Les crédits consacrés aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises dans le projet de loi de finances pour 2009 s'élèvent à 3,35 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 25,37 % des crédits affectés à l'ensemble de l'outre-mer. Ce montant marque ainsi une progression indicative de 6 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2008.

Les crédits de paiement demandés au sein du projet de loi de finances pour 2009 pour les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les TAAF au titre de la mission « Outre-mer » s'élèvent à 436,5 millions d'euros, dont 46,7 millions d'euros pour le programme « Emploi outre-mer » et 389,7 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 2009**  
(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)  
(en milliers d'euros)

	PLF 2009	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Mayotte	636.855	635.008
Saint-Pierre-et-Miquelon	49.163	48.895
Wallis et Futuna	93.265	92.751
Polynésie française	1.365.893	1.380.034
Nouvelle Calédonie	1.117.319	1.097.980
TAAF	39.233	39.223

**Effort financier en faveur des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des TAAF  
dans le projet de loi de finances pour 2009**  
(crédits de paiement, hors crédits non répartis et coût des services métropolitains)



Source : Document de politique transversale « outre-mer »

## ***D. TROIS IMPORTANTES ÉVOLUTIONS EN COURS***

**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, ont particulièrement retenu l'attention de votre commission.

### **1. La réforme de l'administration en charge de l'outre-mer**

#### *a) L'aboutissement de la réforme de l'administration centrale*

A la suite de la lettre de mission du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 5 octobre 2007 et d'un long processus de concertation interne, la **réorganisation de l'administration centrale de l'outre-mer est intervenue à l'occasion du décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008 portant création et organisation de la délégation générale à l'outre-mer**. Ce texte a été complété par l'arrêté du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation de la délégation générale à l'outre-mer.

La délégation générale assiste le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour l'exercice de ses attributions relatives à l'outre-mer et met en œuvre la politique définie par celui-ci. Dans ce nouveau cadre de rattachement, **trois missions** lui sont imparties :

- l'impulsion et la coordination des politiques publiques outre-mer. A cet effet, elle contribue à l'animation du réseau des représentants de l'Etat outre-mer ;

- l'expertise et le traitement des affaires juridiques et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

- l'évaluation des politiques publiques outre-mer et la prospective.

Pour ce faire, la délégation est désormais pourvue d'une nouvelle structure, composée de trois services : politiques publiques ; affaires juridiques et institutionnelles ; évaluation et dépense de l'Etat.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Eric Pilloton, délégué général à l'outre-mer, a indiqué qu'au terme de la transformation de l'administration centrale de l'outre-mer, les effectifs seraient de 142 personnes –contre 203 jusqu'alors– avec une présence renforcée de fonctionnaires ou agents détachés d'autres ministères (agriculture, environnement et développement durable...). Il a par ailleurs insisté sur la nécessité de développer des processus de collaboration avec les autres ministères, qui pourraient prendre la forme de conventions interministérielles.

*b) Une évolution à venir de la gestion et de l'organisation des services déconcentrés de l'Etat outre-mer*

**La gestion des personnels affectés dans les préfectures des quatre départements et régions d'outre-mer** relève exclusivement du ministère de l'intérieur depuis la fusion des corps administratifs du cadre des préfectures, des administrations centrales du ministère de l'intérieur et du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer. Les services de la délégation générale à l'outre-mer apportent toutefois leur expertise pour le choix des personnels à affecter dans les préfectures d'outre-mer.

**Pour les autres administrations**, les nominations dans les départements d'outre-mer des fonctionnaires d'autorité, des chefs de service et, de manière générale, de tous les fonctionnaires de catégorie A, font l'objet d'un **agrément de la délégation générale à l'outre-mer**, conformément aux instructions de la circulaire du 6 avril 1994 relative à la coordination de l'action du Gouvernement dans les départements et territoires d'outre-mer.

Cet agrément permet de veiller à ce que les personnels d'encadrement disposent de qualités humaines et professionnelles particulières leur permettant de faire face aux conditions de travail spécifiques à l'outre-mer. La procédure comprend un entretien pour tous les personnels d'encadrement supérieur. En 2007, cette procédure d'agrément a été appliquée pour la nomination de 266 agents de catégorie A, dont 35 chefs de service.

**Le Gouvernement examine** néanmoins actuellement la **possibilité de modifier le champ de cet agrément afin de le recentrer sur la nomination des fonctionnaires d'encadrement supérieur en lien direct avec les préfets et hauts-commissaires d'outre-mer.**

Par ailleurs, l'organisation des services déconcentrés de l'Etat outre-mer pourrait évoluer dans le cadre plus général de la **réflexion menée par la mission interministérielle de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE).**

Conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 28 juillet 2008, les préfets ou hauts-commissaires des départements et collectivités d'outre-mer doivent, à l'instar de leurs collègues métropolitains, faire connaître avant le 28 novembre 2008 leurs propositions de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat. Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, les premières réponses sont en cours d'examen, la fin de l'année étant consacrée au travail interministériel avant rendu des arbitrages en 2009.

## **2. La réforme en cours des bonifications des pensions des fonctionnaires de l'Etat outre-mer**

Depuis plusieurs années, le régime de **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, fait l'objet de **critiques récurrentes sur les conditions de son attribution**.

**En 2007, 34.205 indemnités temporaires de retraite ont été versées (en augmentation de 4,34 % par rapport à l'année précédente), pour un montant total de 292,5 millions d'euros (en augmentation de 8,07 %).** Près des deux tiers des pensionnés concernés (20.758 personnes) résident à La Réunion, mais plus de la moitié des sommes versées (157 millions d'euros) concernent des pensionnés domiciliés en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie du fait de la majoration de 75 % applicable dans ces deux collectivités.

L'article 63 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, confère désormais un **fondement de nature législative à l'ITR, tout en prévoyant son extinction pure et simple en 2028<sup>1</sup>**.

**Votre commission considère que le dispositif adopté aboutit à une réforme équilibrée qui permet de mettre un terme à des situations choquantes.**

Cette majoration accordée aux fonctionnaires pensionnés relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, **conserve en effet son champ d'application géographique actuel** : sont concernées les personnes ayant leur résidence effective à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et en Polynésie Française.

Un **régime différencié** s'appliquera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, aux personnes déjà bénéficiaires de l'ITR et à celles devant en bénéficier à partir de cette date.

S'agissant des **nouveaux bénéficiaires** de l'ITR, deux conditions cumulatives sont posées.

La première est alternative. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les demandeurs devront, outre justifier de leur résidence effective dans une des collectivités ultramarines concernées :

- soit justifier de quinze ans de services effectifs dans les collectivités ouvrant droit au dispositif de l'ITR ;

---

<sup>1</sup> Actuellement, l'ITR tire son fondement juridique du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952.

- soit répondre aux critères d'éligibilité pour bénéficier des congés bonifiés<sup>1</sup>.

La seconde condition est l'obligation de justifier d'une carrière complète<sup>2</sup>, permettant d'obtenir une pension au taux maximum de 75 % du traitement<sup>3</sup>.

En tout état de cause, une fois ces deux conditions satisfaites, les nouveaux bénéficiaires devront faire valoir leur droit à l'ITR dans les cinq années suivant leur cessation d'activité.

En outre, l'ITR ne sera plus attribuée à de nouveaux bénéficiaires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028.

Le montant de l'indemnité sera déterminé lors de la première mise en paiement de la pension mais sera plafonné si le total annuel des indemnités est supérieur à une limite fixée par décret. D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, ce plafond devrait être fixé à 8.000 euros par an pour les nouveaux bénéficiaires à compter de 2009 ; pour les nouveaux bénéficiaires à compter de 2019, ce plafond serait progressivement diminué. Ce plafonnement pourrait être unique et commun à toutes les collectivités de résidence concernées.

L'ITR pourra faire l'objet d'une réversion au conjoint survivant du pensionné, à la condition nouvelle que ce dernier ait sa résidence dans l'une des collectivités ouvrant droit à l'ITR.

S'agissant des **personnes déjà bénéficiaires de l'ITR**, et contrairement à ce qui est prévu pour les nouveaux bénéficiaires, le plafonnement de l'ITR sera différencié selon la collectivité de résidence et son montant sera décroissant jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis, ce plafond devrait être de 10.000 euros par an à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon et de 18.000 euros dans les collectivités du Pacifique au terme des dix prochaines années.

L'ITR pourra faire l'objet d'une réversion si le conjoint survivant du bénéficiaire réside effectivement dans l'une des collectivités ouvrant droit à cet avantage.

L'ensemble de ces nouvelles limitations ne sera pas applicable aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. À la différence des retraités civils ou militaires, ces bénéficiaires ne verront pas leur avantage plafonné, qu'ils soient anciens ou futurs bénéficiaires de l'ITR. En revanche comme pour les autres pensionnés, l'ITR cessera de leur être versée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire, en particulier, avoir dans la collectivité de résidence le centre de ses intérêts matériels et moraux, au sens du décret n° 78-399 du 20 mars 1978 relatif, pour les départements d'outre-mer, à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés accordés aux magistrats et fonctionnaires civils de l'Etat.

<sup>2</sup> Soit 160 trimestres d'activité en 2008 et 161 trimestres en 2009.

<sup>3</sup> Régime défini à l'article L. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Les services de la direction générale des finances publiques seront désormais chargés de la **vérification des conditions d'attribution** de cet avantage et du contrôle de l'effectivité de la résidence. **Votre commission souhaite que ces contrôles soient réellement mis en œuvre**, les critiques principales à l'ITR portant jusqu'alors sur l'existence de domiciliation fictives de pensionnés dans les collectivités ultramarines ouvrant droit à cet avantage.

Le Gouvernement devra par ailleurs, à la suite d'une initiative du Sénat, présenter dans un délai d'un an un **rapport sur les perspectives d'instauration ou d'extension de dispositifs de retraite complémentaire pour les fonctionnaires servant outre-mer**.

Votre rapporteur pour avis souligne néanmoins que s'il est ainsi mis un terme à des abus largement dénoncés, le plafonnement puis la suppression de l'ITR ne mettent pas fin à une situation très particulière outre-mer : celle d'un **coût de la vie anormalement élevé et qui ne saurait s'expliquer par les seules contraintes liées à l'insularité**. Lors de son audition par votre commission, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a d'ailleurs indiqué que le Gouvernement s'était engagé dans une opération de transparence du coût des produits offerts aux consommateurs outre-mer qui devrait permettre de mettre fin à certaines pratiques de prix injustifiées.

### **3. Vers une rationalisation du financement du principe de continuité territoriale**

#### *a) Un dispositif qui a atteint une situation critique*

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 2009 est néanmoins **en baisse de 1,34 %** par rapport à l'an passé, à **53,5 millions d'euros**.

**Indispensable, l'aide financière de l'Etat** organisée en deux dispositifs distincts –la dotation de continuité territoriale et le « passeport-mobilité »– **doit néanmoins être renouvelée**.

La **dotation de continuité territoriale** pour 2008 a été de 33,3 millions d'euros, répartie entre les différentes collectivités ultramarines.

#### **Montants versés au titre de la dotation de continuité territoriale (2008)**

<b>Régions d'outre-mer</b>		<b>Collectivités d'outre-mer</b>	
Guadeloupe	6.208.745 €	Mayotte	1.917.595 €
Martinique	5.348.077 €	Saint-Pierre-et-Miquelon	131.555 €
La Réunion	7.811.307 €	Nouvelle Calédonie	4.203.089 €
Guyane	2.101.897 €	Polynésie française	4.629.904 €
		Wallis et Futuna	303.330 €
		Saint-Barthélemy	123.388€
		Saint-Martin	529.172 €

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

Lors de l'exécution de la dotation pour 2007, **certaines collectivités ont dépassé les crédits qui leur étaient alloués par l'Etat**. Tel est le cas de la Martinique, mais surtout de La Réunion, cette dernière ayant consommé 19,88 millions d'euros pour une dotation initiale de 11,24 millions d'euros. Dans ces deux régions d'outre-mer, la dotation de continuité territoriale a été suspendue, par délibération du 4 septembre 2007 du conseil régional de La Réunion et par lettre du 24 janvier 2008 du président du conseil régional de la Martinique. Selon le Gouvernement, ces collectivités cherchent désormais à obtenir que l'Etat verse la subvention à hauteur des sommes fixées par l'arrêté de répartition, donc très au-delà de leur consommation effective.

**La dotation prévue pour la Guyane reste, une nouvelle fois, inutilisée**, 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. Le conseil général n'a, à ce jour, pas demandé à se substituer à la région pour définir les critères d'attribution et gérer cette dotation, comme le lui permet la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Le **passport-mobilité** est, quant à lui, victime de son succès. **En 2007, le nombre de bénéficiaires de ce dispositif ainsi que le montant des dépenses correspondantes ont fortement augmenté, 24.177 personnes étant concernées pour un montant de 22,1 millions d'euros.**

Le **budget qui lui est consacré s'avère aujourd'hui insuffisant pour satisfaire les demandes**, d'autant que, dans certaines zones géographiques, le montant de l'aide au passage a augmenté dans des proportions considérables. En témoigne notamment l'indicateur n° 3.1 rattaché à l'action « continuité territoriale » du programme « conditions de vie outre-mer » : entre 2006 et 2007, le coût par passager du **passport-mobilité « étudiant »** dans la zone Atlantique a progressé de plus de 8 %, tandis que celui du **passport-mobilité « formation »** dans la même zone a augmenté de plus de 9 %.

*b) La réforme proposée par le projet de loi en faveur du développement économique de l'outre-mer*

Afin de mettre un terme aux disparités dans la mise en œuvre, par les collectivités ultramarines, de la dotation de continuité territoriale tout en rationalisant les modalités et d'attribution de gestion actuelles du **passport-mobilité**, le projet de LODEOM tend à mettre en place une **globalisation des crédits dans un fonds de continuité territoriale** finançant une aide à la mobilité des personnes d'outre-mer, les conditions générales d'attribution aux étudiants et aux autres bénéficiaires potentiels restant distinctes.

L'aide à la continuité territoriale aurait pour objet de financer une partie du titre de transport aérien, maritime ou fluvial à l'occasion de liaisons :

- entre la métropole et les collectivités d'outre-mer ;
- entre collectivités d'outre-mer à l'intérieur d'une même région géographique, définie par décret ;
- à l'intérieur d'une même collectivité, en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire.

L'aide à la mobilité territoriale s'appuierait sur un forfait pour le remboursement des billets d'avion, soumis à une éligibilité sous plafond de ressources.

S'agissant du passeport-mobilité, dans son volet « étudiant », le projet de loi prévoit la prise en charge forfaitaire des billets et soumet le bénéficiaire du passeport à des conditions de ressources. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les modalités de cette réforme feraient l'objet d'une concertation à venir. Le volet « formation professionnelle » du passeport mobilité, géré par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs outre-mer (ANT), devrait en outre également faire l'objet d'une réforme dans le cadre de la réflexion en cours sur l'évolution de la formation « en mobilité » et sur le rôle de l'Etat dans la mise en oeuvre de cette politique.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit de **doter le fonds de continuité territoriale et le « passeport-mobilité » formation de 49,1 millions d'euros.**

Votre commission constate néanmoins, pour le regretter, que cette nouvelle aide à la continuité territoriale se limite aux échanges entre territoires français, les transports régionaux avec les territoires étrangers n'étant pas concernés. Or, compte tenu de l'importance du contexte régional pour les collectivités ultramarines, une aide financière de l'Etat pour de telles liaisons, en complément des initiatives des collectivités ultramarines elles-mêmes, pourrait s'avérer pertinente.

En outre, votre rapporteur pour avis estime que la continuité territoriale doit non seulement conduire à faire baisser les prix des liaisons entre les territoires français, mais également à offrir un nombre de places suffisant pour assurer les flux entre la métropole et l'outre-mer.

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

### *A. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES PERMISES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION*

#### **1. Vers une première application du pouvoir d'adaptation et de fixation des règles dans le domaine de la loi et du règlement**

##### *a) Une première mise en œuvre*

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a défini, au sein du code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>, une procédure permettant aux départements et régions d'outre-mer **d'adapter et de fixer eux-mêmes des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement.**

Pour la première fois, cette procédure a reçu un début de mise en œuvre, le **département de la Martinique** ayant saisi le premier ministre d'une demande tendant à adapter les dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, afin de **constituer un périmètre départemental unique de transports et d'opérer un transfert des compétences des autorités organisatrices existantes à une autorité unique se substituant à celles-ci.**

A cette fin, et conformément aux dispositions de l'article L. 3445-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil général a adopté une **délibération le 19 juin 2008** et a motivé sa demande de modification législative au regard des « *caractéristiques et contraintes particulières* » du département, en particulier :

- les caractéristiques géographiques de la Martinique dont le territoire effectivement exploitable en termes d'organisation des transports est étroit et difficile ;

- l'empiètement des compétences respectives des collectivités concernées, s'agissant notamment d'une région monodépartementale ;

- la nécessité de mettre en place une politique globale cohérente, la situation actuelle résultant d'initiatives non concertées et répondant de façon ponctuelle à des besoins qui ne sont plus satisfaits aujourd'hui ;

- les difficultés financières des communes martiniquaises ;

- le constat de l'insuffisance des résultats des différentes tentatives de réforme effectuées depuis une décennie.

---

<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.

**Une telle adaptation requerra en tout état de cause le vote d'une habilitation législative.** Cette habilitation pourra 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>1</sup>. Votre commission estime que la LODEOM pourrait constituer un vecteur législatif approprié. Cette habilitation ne sera néanmoins valable que pour une durée maximale de deux ans à compter de la promulgation de la loi qui la comporte.

Par la suite, il conviendra que le conseil général de la Martinique adopte, à la majorité absolue de ses membres, une délibération mettant en œuvre l'habilitation obtenue. Cette délibération sera 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.

*b) Un pouvoir d'adaptation facilité par la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République*

Lors de l'examen de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, **l'article 73 de la Constitution a été modifié** à l'initiative de votre rapporteur pour avis, **afin d'en faciliter l'application.**

L'article 73 imposait jusqu'alors une habilitation de nature législative, même pour adapter localement des dispositions réglementaires.

**Désormais, lorsque l'adaptation ou la détermination des règles concerne des dispositions à caractère réglementaire, il suffira d'une habilitation de nature réglementaire.**

Pour assurer l'application de ce dispositif simplifié, il conviendra néanmoins de modifier les dispositions des articles L.O. 3445-6 et L.O. 4435-6 du code général des collectivités territoriales, afin de préciser que les habilitations données aux départements et régions d'outre-mer pour adapter ou édicter des règles relevant du pouvoir réglementaire interviennent par le biais d'un acte réglementaire.

**2. La transformation à nouveau envisagée de la région monodépartementale de Guyane en une collectivité unique**

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 73 de la Constitution prévoit la **possibilité de substituer à un département ou une région d'outre-mer une collectivité unique, ou d'instituer pour ces deux collectivités une assemblée délibérante unique.**

Une telle modification ne peut toutefois intervenir sans qu'au préalable les populations concernées aient pu donner leur consentement.

---

<sup>1</sup> Voir le considérant n° 37 de la décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 du Conseil constitutionnel.

L'article 72-4 de la Constitution prévoit ainsi que les électeurs des collectivités situées outre-mer sont consultés préalablement à toute modification du régime de la collectivité à laquelle ils appartiennent. La décision de consulter les électeurs dans ce cadre appartient au seul Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Lorsque cette consultation est organisée sur proposition du Gouvernement, elle fait l'objet, devant chaque assemblée, d'une déclaration suivie d'un débat<sup>1</sup>.

**Depuis le renouvellement du conseil général de la Guyane en mars 2008, une volonté de créer une nouvelle collectivité se substituant à l'actuelle région monodépartementale semble à nouveau se faire jour. En effet, le 20 juin 2008, les élus du Conseil régional et du Conseil général de la Guyane se sont réunis en Congrès afin d'engager une « nouvelle démarche dans le cadre de la réforme statutaire ».**

Cette démarche s'inscrit dans une longue réflexion sur l'évolution institutionnelle de la Guyane, commencée dès 1998 avec la réunion d'Etats généraux de développement économique, réel et durable de la Guyane, puis l'organisation de deux Congrès :

- le premier, le 29 juin 2001, au cours duquel fut adopté un document relatif à « l'avant projet d'accord sur l'avenir de la Guyane » ;

- le second, le 21 juin 2003, qui a confirmé ce processus, définit le cadre juridique de la nouvelle collectivité souhaitée et demandé au Gouvernement l'organisation d'une consultation de la population guyanaise sur le projet.

Néanmoins, compte tenu de l'absence d'accord des élus du conseil général et du conseil régional sur certains aspects de cette évolution statutaire, le Gouvernement n'avait pas souhaité organiser la consultation de la population.<sup>2</sup>

Le Congrès réuni en 2008, estimant que « *la répartition actuelle des compétences entre les collectivités, et l'Etat, la confiscation par l'Etat de certains échelons de gouvernance d'intérêt local, rendent difficile la définition d'une politique adaptée aux réalités du pays* », a adopté quatre résolutions prévoyant :

- la réactivation d'une commission mixte *ad hoc* de 8 conseillers généraux et 8 conseillers régionaux, avec la participation de 8 maires désignés par le président de l'Association des maires de la Guyane ;

- la nécessité d'assurer une bonne information de cette commission et des forces politiques, associatives ou socio-professionnelles, passant notamment par l'organisation de débats publics sur l'ensemble du territoire ;

---

<sup>1</sup> Une telle procédure a été suivie en décembre 2003 à la suite de la demande d'évolution statutaire présentée par les élus des communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, alors rattachées au département de la Guadeloupe.

<sup>2</sup> Voir l'avis n° 78 (2003-2004) de M. José Balareello au nom de la commission des lois.

- la fixation d'une **nouvelle réunion du Congrès le 12 décembre 2008**, afin d'examiner les travaux de la commission mixte, de fixer les orientations de l'évolution statutaire et d'ouvrir des discussions avec le Gouvernement pour aboutir à l'organisation de la consultation du corps électoral guyanais.

**L'objectif final de cette procédure est de parvenir à la mise en place de la nouvelle collectivité territoriale de la Guyane avant le mois de mars 2011.**

Si les contours exacts de l'évolution statutaire envisagée demeurent à ce stade inconnus, la commission mixte semble actuellement travailler sur un **cadre territorial *sui generis***, qui pourrait être mieux adapté aux « *caractéristiques et contraintes particulières* » de cette région monodépartementale.

## ***B. LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE***

### **1. Un taux de délinquance stabilisé**

**L'année 2007 a vu le niveau de la délinquance se stabiliser dans l'ensemble des quatre départements d'outre-mer**, avec 102.936 infractions constatées, soit un nombre similaire à celui de l'année 2006.

**La tendance à la baisse déjà constatée en 2006 en Martinique et à La Réunion s'est poursuivie, quoique à un niveau moins important** (avec des baisses respectivement de 1,58 % et 1,92 % par rapport à 2006). Ces bons chiffres se relèvent notamment pour les faits de délinquance de proximité, en baisse de 14,66 % et 27,30 %. Cependant, votre commission souligne, pour la Martinique, l'augmentation de plus de 17,52 % des **faits de délinquance mettant en cause des mineurs** : si le taux de délinquance constaté dans ce département (13,56 %) reste encore inférieur à celui observé en métropole (18,04 %), il témoigne d'une **évolution préoccupante**.

Comme l'année passée, **la Guyane se distingue de cette évolution générale**, avec une augmentation de 2,08 % des infractions recensées. Pour autant, selon les données fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette hausse résulte du niveau jusqu'ici jamais atteint des infractions constatées à la législation sur les étrangers, qui représentent 51 % de l'ensemble des infractions constatées dans le département. Au contraire, la délinquance générale, la délinquance de proximité ainsi que la délinquance des mineurs connaissent une baisse réelle, avec respectivement des taux de - 6,4 %, - 25,68 % et - 2,81 %.

En **Guadeloupe, l'évolution de la délinquance apparaît en revanche contra-cyclique, avec une hausse de 4,29 % en un an** des faits de délinquance. Il semblerait néanmoins que cette évolution résulte en partie

d'une plus forte activité des services de lutte contre les stupéfiants, le nombre d'infractions constatées dans ce domaine augmentant de plus de 20 %.

<b>Faits de délinquance constatés (2005-2007)</b>					
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Evolution 2006/2007</b>	<i>Rappel évolution 2005/2006</i>
<b>Guadeloupe</b>	24.765	24.872	<b>25.939</b>	<b>+4,29 %</b>	<b>+0,4 %</b>
<b>Martinique</b>	22.252	21.585	<b>21.244</b>	<b>-1,58 %</b>	<b>-3 %</b>
<b>Guyane</b>	23.458	24.333	<b>24.839</b>	<b>+2,08 %</b>	<b>+3,73 %</b>
<b>La Réunion</b>	34.177	31.518	<b>30.914</b>	<b>-1,92 %</b>	<b>-7,78 %</b>
<b>Total DOM</b>	<b>104.652</b>	<b>102.308</b>	<b>102.936</b>	<b>-0,61 %</b>	<b>-1,86 %</b>
<b>Total national</b>	3.775.838	3.725.588	3.589.293	<b>- 3,66 %</b>	<b>-1,33 %</b>

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

**Cette stabilisation de la délinquance se traduit par une amélioration de l'indice de criminalité** qui s'établit désormais à **55,51 ‰**—son plus bas niveau depuis 8 ans—, liée à l'accroissement de la population des départements d'outre-mer.

Ainsi, en Guyane, le taux de criminalité a sensiblement décliné, passant de 124 ‰ en 2006 à 118 ‰ en 2007. Il baisse à nouveau en Martinique et à La Réunion pour atteindre son plus bas niveau depuis 2000. En Guadeloupe, à l'inverse, ce taux passe de 62 ‰ à 63,3 ‰, reflet de l'augmentation des faits délictueux constatés sur son territoire en 2007.

Sur ce point, l'évolution constatée dans les départements et régions d'outre-mer correspond à celle de la métropole, où l'indice de criminalité s'élève désormais à 58,3 ‰.

<b>Évolution de l'indice de criminalité de 2000 à 2007 (pour 1.000 habitants)</b>						
	<b>Guadeloupe</b>	<b>Martinique</b>	<b>Guyane</b>	<b>La Réunion</b>	<b>Total DOM</b>	<i>Total métropole</i>
<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>	62 ‰	54,26 ‰	124,15 ‰	40,14 ‰	<b>57,61 ‰</b>	<b>61,89 ‰</b>
<b>2007</b>	<b>63,3 ‰</b>	<b>52,9 ‰</b>	<b>118,8 ‰</b>	<b>38,9 ‰</b>	<b>55,51 ‰</b>	<b>58,3 ‰</b>

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

La tendance générale à la stabilisation 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.

Aussi votre commission souhaite-t-elle que les **actions des groupements d'intervention régionaux (GIR)** soient encore renforcées à l'avenir et que les **actions de lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane** se poursuivent à un rythme soutenu.

Elle constate donc avec satisfaction qu'après celles de la Guyane, les unités d'organisation et de commandement (UOC) des GIR de la Guadeloupe et de La Réunion sont devenues, depuis le début de l'année 2008, des structures à caractère permanent, ce qui constituera un élément d'efficacité supplémentaire dans la lutte contre la délinquance organisée dans ces deux départements.

Par ailleurs, elle se félicite des effets positifs des **opérations « Anaconda » et « Harpie »** en Guyane. La plus grande disponibilité des forces armées en Guyane dans le cadre de ces opérations de lutte contre l'orpaillage illégal a conduit à d'incontestables résultats en trois ans, en permettant de déstabiliser les filières d'orpaillage clandestin en forêt guyanaise.

Le nombre d'opérations « Anaconda » n'a cessé d'augmenter, passant de 37 en 2003 à 113 en 2007. Elles ont donné lieu, pour l'année 2007, à la saisie ou la destruction de matériels estimés à 23 millions d'euros. A la suite de ces opérations, 691 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits à la frontière.

Les 211 opérations « Harpie » qui leur ont succédé à compter du début de l'année 2008 ont déjà permis des saisies et des destructions de matériels pour un montant de 28 millions d'euros. 624 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits à la frontière à cette occasion.

**Les effectifs globaux de la police nationale ou de la gendarmerie nationale restent relativement stables par rapport à l'an passé.**

Il convient de saluer en particulier la **hausse des effectifs de police de plus de 5 % en Guadeloupe et de 15 % en Guyane**, ce dernier département étant doté d'un effectif de 88 agents supplémentaires.

Quant à la gendarmerie mobile, elle est toujours fortement présente en Guyane, cinq escadrons étant à l'œuvre sur ce seul territoire.

**Évolution des effectifs de la police nationale  
(2004-2008)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2007/2008
<b>Guadeloupe</b> <sup>(1)</sup>	916	909	906	<b>930</b>	<b>978</b>	+ 5,1 %
<b>Martinique</b>	773	822	873	<b>863</b>	<b>837</b>	- 3 %
<b>Guyane</b>	531	590	588	<b>575</b>	<b>663</b>	+ 15 %
<b>La Réunion</b>	932	991	1.052	<b>1.096</b>	<b>1.056</b>	- 3,6 %

<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>  
(2004-2008)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2005/2006
<b>Guadeloupe</b> <sup>(2)</sup>	607	607	603	<b>600</b>	<b>596</b>	- 0,6 %
<b>Martinique</b>	626	626	626	<b>626</b>	<b>620</b>	- 0,9 %
<b>Guyane</b>	445	445	451	<b>479</b>	<b>469</b>	- 2 %
<b>La Réunion</b>	725	725	725	<b>735</b>	<b>736</b>	+ 0,1 %

<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.*

Votre commission souhaite par ailleurs que la réforme de la carte militaire ne mette pas à mal la participation des forces armées, notamment en Guyane, à des opérations de maintien de l'ordre ponctuelles ou d'aide aux victimes en cas de sinistres liés à des calamités naturelles, fréquentes outre-mer.

Selon la décision arrêtée par le président de la République, quatre unités de l'armée seront en effet fermées à l'horizon 2011 dans les départements d'outre-mer : le 41ème Bataillon d'infanterie de marine de Baie-Mahaut (Guadeloupe), le 33ème Régiment d'infanterie de marine de Fort-de-France et la Base aérienne 365 du Lamentin (Martinique), ainsi que la Base aérienne 181 de Sainte-Clotilde (La Réunion). Ainsi, l'effectif actuel de 5.590 personnes devrait être réduit à 4.520.

Le caractère souvent transfrontalier de la délinquance dans les départements et régions ultramarines a conduit le Gouvernement à conclure des accords avec certains Etats voisins destinés à faciliter la coopération policière transfrontalière. Votre commission estime que cette démarche doit être poursuivie et amplifiée.

Un accord de coopération transfrontalière en matière policière a été signé avec le Suriname le 29 juin 2006. Il prévoit des patrouilles communes, des échanges d'informations et le détachement d'un fonctionnaire dans l'Etat voisin.

Avec le Brésil, la conclusion de deux accords de coopération est envisagée, notamment afin de faire face à la nouvelle situation créée par l'édification du pont sur l'Oyapock, reliant l'Etat d'Amapa à Saint-Georges de l'Oyapock. Un premier accord devrait porter sur la création d'un « Bureau de contrôles nationaux juxtaposés » (BCNJ), chargé du contrôle de la circulation des personnes et des biens à la butée du pont. Le second devrait mettre en place un « Centre de coopération policière et douanière », afin de faciliter l'échange d'informations entre les administrations des deux Etats.

Votre commission insiste tout particulièrement sur **l'importance d'une coopération policière régionale dans la lutte contre le trafic de stupéfiants dans la zone Antilles-Guyane**, 75 % des saisies de cocaïne réalisées en France, l'ayant été dans cette zone, à l'occasion d'interceptions en mer. Cette coopération est d'autant plus nécessaire que le nombre d'infractions constatées à la législation sur les stupéfiants a crû de près de 30 % entre 2006 et 2007.

## 2. Une pression migratoire toujours forte

La Guyane et la Guadeloupe ont à nouveau connu, en 2007 et au cours de l'année qui s'achève, des **entrées irrégulières massives** emportant des risques aigus de déstabilisation sociale.

Les indicateurs d'activité des services de l'Etat en matière d'éloignements 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 2007 **11.300 mesures d'éloignement et 16.095 infractions constatées à la législation sur les étrangers**.

### Indicateurs d'activité en matière migratoire (2005-2007)

	Eloignements				Infractions à la police des étrangers			
	2005	2006	2007	Variation 2005/07	2005	2006	2007	Variation 2005/07
<b>Guadeloupe</b>	1.019	1.675	1.826	+ 67 %	1.502	2.146	2.509	+ 67 %
<b>Martinique</b>	603	432	390	- 35,3 %	728	645	599	- 23,2 %
<b>Guyane</b>	5.942	8.145	9.031	+ 51,9 %	9.195	11.561	12.884	+ 40,11 %
<b>La Réunion</b>	56	64	53	- 5,3 %	109	116	103	- 5,5 %
<b>Total DOM</b>	<b>7.620</b>	<b>10.316</b>	<b>11.300</b>	<b>+ 48,3 %</b>	<b>11.534</b>	<b>14.468</b>	<b>16.095</b>	<b>+ 39,5 %</b>
Total outre-mer	15.532	23.885	25.331	+ 63 %	19.527	29.060	33.019	+ 69 %
<i>Total métropole</i>	<i>15.660</i>	<i>23.831</i>	<i>23.186</i>	<i>+ 48 %</i>	<i>76.903</i>	<i>87.821</i>	<i>98.332</i>	<i>11,97 %</i>

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

**La Martinique connaît toujours une immigration clandestine relativement limitée.**

**La Réunion ne subit pas de pression migratoire forte**, bien que la libéralisation des transports aériens avec Madagascar, les Comores et l'île Maurice soit de nature à favoriser l'entrée d'immigrants irréguliers.

A l'inverse, **la Guadeloupe**, du fait de sa prospérité économique, **apparaît de plus en plus exposée à la pression migratoire**, notamment en provenance d'Haïti et de La Dominique. L'augmentation de 67 % entre 2005 et 2007 du nombre d'infractions à la législation des étrangers ainsi que des éloignements le montre de manière spectaculaire. Néanmoins, les moyens nouveaux mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine dans ce département (notamment par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration) -qui ont rendu plus efficaces les actions sur le terrain<sup>1</sup>- peuvent expliquer une part de la forte progression des chiffres permettant de la mesurer.

**La situation reste toujours critique en Guyane**, compte tenu de la porosité des frontières avec le Brésil et le Suriname. Ainsi, les Brésiliens ont représenté 48 % du total des reconduites à la frontière en 2006 et les Surinamiens 46 %. Le nombre de délits à la législation des étrangers a encore crû de 11,44 % en 2007, tout comme le nombre d'éloignements pratiqués.

**La demande d'asile dans les départements d'outre-mer**, parfois utilisée comme un ultime recours par des immigrants de nature économique, **est en baisse notable**. Ainsi, pour ce qui est des départements français d'Amérique, l'antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de Basse-Terre a reçu 837 demandes, ce qui constitue une baisse de 30 % par rapport à l'année précédente. L'origine de la demande a néanmoins évolué depuis 2006, 52 % des nouveaux demandeurs étant désormais domiciliés en Guyane. Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Martinique (97,6 %) et en Guadeloupe (90,8 %), mais ne représentent que 41 % des demandes en Guyane où sont désormais représentés les Péruviens (18,6 %) et les Bissau-Guinéens (11,8 %).

Les **moyens matériels et humains** mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine ont connu de nouvelles évolutions. En particulier, le **centre de rétention de Cayenne-Rochambeau, en Guyane**, qui n'était plus aux normes et avait de ce fait été déclassé en local de rétention administrative au début de l'année 2007, a fait l'objet des travaux de réhabilitation nécessaires. Il est désormais reclassé en centre de rétention, avec une capacité de 38 places. Compte tenu des besoins, une extension du centre est cependant à l'étude.

---

<sup>1</sup> Notamment la visite sommaire des véhicules en certains points du territoire guadeloupéen (article L. 611-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Face à cet afflux massif, le Gouvernement a redoublé dans sa volonté de **négoier avec les Etats voisins des collectivités ultramarines des instruments internationaux en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.**

Le Gouvernement souhaite ainsi **développer des accords de réadmission** au-delà de ceux déjà en vigueur –à savoir ceux conclus avec le Brésil, Sainte-Lucie, la Dominique et l'île Maurice, ce dernier étant entré en vigueur le 3 janvier 2008. En revanche, l'accord conclu avec le Suriname n'est pas encore entré en vigueur en raison du contexte d'instabilité politique que connaît cet Etat. Selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis, la ministre des Affaires étrangères du Suriname s'est toutefois engagée, en mai 2008, à relancer dès que possible le processus de ratification de cet accord.

Plusieurs accords de réadmission sont ainsi actuellement en cours de négociation :

- un compromis a été trouvé entre la France et le Guyana sur le projet d'accord datant de 2003. La France a d'ores et déjà mis tout en œuvre pour qu'un consulat honoraire guyanien ouvre à Cayenne afin de permettre l'éloignement effectif des immigrés clandestins ressortissant de cet Etat. Pour autant, l'absence d'accord n'empêche pas le bon déroulement des fréquentes reconduites vers ce pays ;

- des projets d'accords ont été adressés aux autorités de la Barbade et sont actuellement examinés par son gouvernement ;

- un nouveau projet d'accord a été adressé par le Gouvernement aux autorités de Trinité-et-Tobago. Ces dernières avaient rejeté un précédent projet d'accord, mais pourraient, selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis, examiner plus favorablement cette nouvelle mouture.

Le Gouvernement a par ailleurs fait savoir aux autorités d'Antigua, des Bahamas, de la Barbade, de Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Niévès ainsi que de Saint-Vincent qu'il conditionnait la possibilité d'exempter leurs ressortissants de visas pour l'entrée sur le territoire national à la conclusion d'accords de réadmission.

De plus, des consultations ont été engagées avec les autorités d'Haïti et des Comores afin d'envisager la conclusion d'**accords de gestion concertée des flux migratoires** incluant des dispositifs de co-développement et de réadmission.

En outre, à l'occasion de la commission mixte transfrontalière franco-brésilienne du 12 juin 2008, les deux Etats ont convenu de la constitution d'un groupe de travail *ad hoc* sur l'immigration.

## C. LA SITUATION TOUJOURS DIFFICILE DE LA JUSTICE

### 1. Une situation carcérale toujours dégradée

L'inversion de tendance de la surpopulation carcérale, constatée en 2005, n'est plus de mise. Depuis 2006, la surpopulation carcérale augmente dans les quatre départements d'outre-mer. Au 1<sup>er</sup> juin 2008, **le taux global d'occupation se stabilise à 138 %**. Ce chiffre est supérieur à celui constaté pour l'ensemble de la France, qui atteint 126,4 %.

Cette stabilité s'explique par la **création de 80 nouvelles places supplémentaires dans le centre pénitentiaire de Ducos**, en Martinique, cette création étant cependant compensée par l'incarcération dans le même temps de 125 détenus supplémentaires.

#### Population carcérale dans les départements d'outre-mer

(au 1<sup>er</sup> juin 2008)

Département	Type d'établissement	Nom de l'établissement	Places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Rappel taux 2007
Guadeloupe	Centre pénitentiaire	Baie Mahault	504	570	113 %	112 %
	Maison d'arrêt	Basse-Terre	130	235	180,8 %	168 %
Martinique	Centre pénitentiaire	Ducos	570	819	143,6 %	150 %
La Réunion	Centre pénitentiaire	Le Port	667	747	119,9 %	110 %
	Maison d'arrêt	Saint-Denis	123	309	251,2 %	216 %
	Maison d'arrêt	Saint-Pierre	121	147	121,5 %	177 %
Guyane	Centre pénitentiaire	Remire-Montjoly	469	745	158,8 %	156 %
<b>Ensemble</b>			<b>2.584</b>	<b>3.572</b>	<b>138 %</b>	<b>138 %</b>

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

**La situation de la maison d'arrêt de Saint-Denis à La Réunion, dont le taux d'occupation atteint aujourd'hui 251,2 % (contre 216 % l'an passé), est aujourd'hui intolérable.** Pour autant, elle devrait être jugulée par la **mise en service dans les prochaines semaines du nouveau centre pénitentiaire de Domenjod, à La Réunion.** Ce nouvel établissement, d'une capacité de 570 places, comprend un quartier pour hommes, un quartier pour femmes, un quartier pour mineurs, un quartier pour nouveaux arrivants et un centre de semi-liberté. A la suite de cette mise en service, la maison d'arrêt de Saint-Denis sera définitivement fermée.

Par ailleurs, l'extension de **78 places du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, en Guyane**, dont la mise en service est prévue dans les prochaines semaines, **devrait contribuer à y réduire fortement la surpopulation.**

Les services de l'administration pénitentiaire ont par ailleurs confirmé à votre rapporteur pour avis la réalisation envisagée d'autres projets à l'horizon 2012, en exécution de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice :

- la construction d'une maison d'arrêt de 418 places à Gourbeyre, en remplacement de la maison d'arrêt de Basse-Terre, en Guadeloupe, pour laquelle des études de faisabilité complémentaires sont en cours ;

- l'extension de 60 places supplémentaires au centre pénitentiaire de Remire-Montjoly ;

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

## **2. La situation des juridictions judiciaires et administratives**

### *a) Les juridictions de l'ordre judiciaire*

Contrairement à celles de la métropole, **les juridictions des départements d'outre-mer sont peu touchées par la réforme de la carte judiciaire.**

Seules les cours d'appel de Fort-de-France et de Basse-Terre connaissent une réorganisation dans le cadre du décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance :

- s'agissant de la Martinique, le greffe détaché de la Trinité est d'ores-et-déjà supprimé, tandis que le tribunal d'instance du Lamentin sera regroupé avec celui de Fort-de-France au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ;

- s'agissant de la Guadeloupe, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, seront supprimés le greffe détaché du Moule ainsi que le tribunal d'instance de Marie-Galante, rattaché à celui de Pointe-à-Pitre.

Par rapport à 2006, **l'activité globale des juridictions judiciaires est demeurée, au plan civil, relativement stable.** Seule modification importante concernant les affaires civiles nouvelles, on constate une baisse de 24 % à la cour d'appel de Basse-Terre, ce qui permet à cette juridiction de revenir à la situation de 2005, puisqu'un accroissement de 20 % du nombre des affaires nouvelles était intervenu en 2005.

Votre commission souligne avec satisfaction une **amélioration réelle des délais de traitement des affaires civiles dans les trois cours d'appel** situées dans les départements d'outre-mer (Basse-Terre, Fort-de-France et Saint-Denis de La Réunion), alors que l'année 2006 avait été marquée par une augmentation sensible. Pour autant, **ces délais restent bien supérieurs à la moyenne nationale** dans les cours d'appel de Basse-Terre et de Fort-de-France.

La situation dans les six tribunaux de grande instance est en revanche plus mitigée. Si la durée moyenne de traitement a été divisée par deux en une année au TGI de Basse-Terre, ce qui est remarquable, elle s'est en revanche **aggravée dans trois des six TGI des départements d'outre-mer, et en particulier à Pointe-à-Pitre**. A l'exception des deux TGI de La Réunion, les délais moyens sont encore bien supérieurs à la moyenne nationale.

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

Cour d'appel	2004	2005	2006	2007
<b>Basse-Terre</b>	16,4	15,9	17,3	<b>16,8</b>
<b>Fort de France</b>	15,5	13,9	15,4	<b>14,5</b>
<b>Saint-Denis de la Réunion</b>	12,1	11,8	12	<b>10,7</b>
<i>France entière</i>	-	-	13,3	12,6

*Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer et ministère de la justice.*

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

TGI	2004	2005	2006	2007
<b>Pointe-à-Pitre</b>	8,69	8,6	8	<b>11,4</b>
<b>Fort de France</b>	8,32	7,9	8,1	<b>9,1</b>
<b>Cayenne</b>	7,41	7,1	7,6	<b>7,3</b>
<b>Saint Denis de la Réunion</b>	6,05	6,6	6	<b>5,7</b>
<b>Saint-Pierre de la Réunion</b>	4,56	4,6	5,3	<b>6,4</b>
<b>Basse-Terre</b>	11,71	13,7	20,3	<b>10,5</b>
<i>France entière</i>	-	-	6,5	6,9

*Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer et ministère de la justice.*

*b) Les juridictions de l'ordre administratif*

En 2007, la **situation des quatre juridictions administratives** des départements d'outre-mer a présenté, comme en 2006, d'importants **contrastes**. On doit ainsi noter à nouveau une **forte augmentation du nombre des affaires nouvelles au tribunal administratif de Guyane (+ 22,44 %)**, après une augmentation de 11,6 % l'an passé.

**L'effort de résorption du stock**, déjà engagé en 2006, **par le tribunal administratif de Cayenne s'est à nouveau poursuivi**, avec une nouvelle baisse de 13,25 %, après une baisse de 20 % par rapport à l'année précédente.

En revanche, **les indicateurs d'activités au tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion apparaissent encore peu satisfaisants** avec un volume d'affaires traitées en baisse de 11 % (après une baisse l'année

précédente de 22,27 %) et une nouvelle augmentation du stock (+ 13,2 % après une baisse l'an passé de 12,82 %).

Affaires nouvelles et stocks dans les tribunaux administratifs des départements d'outre-mer							
		Affaires enregistrées en 2007	Evolution / 2006	Affaires traitées en 2007	Evolution / 2006	Stock au 31/12/2007	Evolution / 31/12/2006
Données nettes	Basse-Terre	1.251	+ 4,69 %	1.192	- 14,61 %	2.509	+ 2,41 %
	Cayenne	551	+ 22,44 %	612	+ 0,33 %	567	- 9,71 %
	Fort-de-France	721	- 0,14 %	797	+ 14,84 %	1.013	- 6,98 %
	Saint-Denis de La Réunion	1.075	- 7,41 %	897	- 11,01 %	1.526	+ 13,20 %

Source : Conseil d'Etat.

Les **efforts de productivité**, déjà constaté en 2006, **se sont poursuivis en 2007**.

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 tribunaux administratifs. A cet égard, il faut souligner le **bond de 127 % des contentieux relatifs à la police des étrangers, traités par le tribunal administratif de Cayenne**, qui semble souligner la naissance d'une stratégie contentieuse dans une matière où elle était jusqu'alors peu développée.

#### ***D. UNE INSERTION RENFORCÉE DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER DANS LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL***

L'éloignement géographique des départements et régions d'outre-mer avec la métropole ainsi que leur environnement culturel et économique particulier rendent **indispensable le développement de liens forts entre ces collectivités et les Etats voisins**. Une telle politique ne peut qu'être **bénéfique en termes économiques**. L'économie des départements d'outre-mer est en effet essentiellement soutenue par la consommation des ménages, qui y demeure le principal contributeur du PIB et génère une croissance désormais équivalente à l'investissement dont le niveau a particulièrement progressé depuis 2005. Ce type de développement est cependant par nature limité et l'accroissement des échanges avec les Etats voisins ne peut que constituer un facteur complémentaire de croissance.

Dans le même temps, le différentiel de développement et de niveau de vie entre les départements français d'outre-mer<sup>1</sup> et les autres entités

<sup>1</sup> En Guadeloupe, le PIB par habitant s'établit à 17.221 euros contre 28.356 euros pour la métropole ; en Guyane, il est de 13.886 euros ; en Martinique, de 19.168 euros ; à La Réunion, de 16.199 euros.

régionales<sup>1</sup> crée une **pression migratoire** forte que seule une coopération internationale, tant en matière de contrôle des flux que d'aide au développement, peut contribuer à desserrer.

En outre, il est certain qu'une coopération suivie avec les Etats voisins de la Caraïbe ou de l'océan Indien ne peut que contribuer au rayonnement de la France dans ces zones géographiques.

**Votre commission considère donc très favorablement les efforts faits depuis une dizaine d'années pour mieux insérer les départements et régions d'outre-mer dans leur environnement géographique immédiat.** Pour autant, des progrès peuvent encore être accomplis, notamment dans la mise en œuvre des 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. »*

## **1. La coopération régionale dans l'océan Indien**

La Réunion a inscrit l'ouverture internationale et l'intégration régionale au cœur de sa stratégie de développement, tant dans un cadre bilatéral que dans un cadre multilatéral du fait de la participation de la France à plusieurs organisations internationales régionales.

### *a) La Commission de l'océan Indien (COI)*

Créée en 1984 par l'Accord de Victoria, la Commission de l'Océan Indien (COI) est une **organisation intergouvernementale réunissant les Comores, la France, Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles**. Son but est de favoriser les échanges intra-régionaux et de défendre les intérêts insulaires de ses membres qui ont en commun l'isolement, l'étroitesse de leur marché intérieur, la fragilité environnementale et l'exposition aux catastrophes naturelles.

A cet effet, la COI intervient afin de favoriser entre ses membres la coopération diplomatique, la coopération économique et commerciale, la coopération dans le domaine de l'agriculture, de la pêche maritime, ainsi que la coopération dans les domaines culturel, scientifique, technique, de l'éducation et de la justice.

---

<sup>1</sup> Comparé au niveau de vie des pays voisins dans l'océan Indien (PIB/habitant : à Madagascar : 220 \$ ; aux Comores : 571 \$ ; au Mozambique : 364 \$) et dans la zone Antilles-Guyane (PIB par habitant à Haïti : 600 \$ ; à la Dominique : 3.750 \$ ; au Guyana : 1.285 \$ ; au Surinam : 3.200 \$ ; au Brésil : 5.088 \$), le niveau de vie des départements d'outre-mer est nettement supérieur.

En particulier, une **convention sur la sécurité régionale** a été signée à Antananarivo, le 17 mars 2006, prévoyant des échanges réguliers d'informations entre Etats membres ainsi que la tenue d'une réunion annuelle des responsables nationaux de la sécurité.

Les 27 et 28 mars 2008 s'est tenue la 24ème session du Conseil de la COI au cours de laquelle M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat à la coopération, au développement et à la francophonie, a signé avec le secrétaire général de l'organisation deux conventions de financement pour la mise en œuvre du projet « Adaptation au changement climatique », financé par le Fonds français pour l'environnement mondial, et du « Réseau de surveillance et d'investigation des épidémies », financé par l'Agence française de développement.

Cependant, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les difficultés liées à l'insularité, aux différences de niveau de développement et aux crises politiques -notamment aux Comores- compliquent le fonctionnement de cette organisation.

*b) Le Marché Commun d'Afrique orientale et australe (COMESA)*

Le traité du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), signé par 20 Etats d'Afrique orientale et australe<sup>1</sup> en novembre 1993, a pour principal objectif la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et l'investissement.

A court terme, le COMESA a pour objectif de mettre en place une zone de libre échange –avec la suppression des barrières douanières internes– et une union douanière entre ses membres. A plus long terme, c'est-à-dire d'ici 2025, il est envisagé d'établir une union monétaire.

En décembre 2008, une étape importante sera franchie, le COMESA mettant en place **une union douanière avec l'instauration d'un tarif extérieur commun** afin de favoriser le commerce intérieur et transfrontalier et attirer les investissements directs étrangers.

**La France**, qui a joué un rôle important dans l'établissement de cette union douanière, n'a pour le moment qu'un statut d'« observateur » mais **souhaite obtenir le statut de « membre associé » au titre de La Réunion.**

*c) L'Association des Etats riverains de l'océan Indien (ARC)*

L'Association des Etats riverains de l'océan Indien (ARC), créée en 1997, se propose de fonder autour du bassin de l'océan Indien un vaste regroupement économique d'Etats appartenant à des espaces géopolitiques

---

<sup>1</sup> L'Angola, le Burundi, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, le Zimbabwe, la Zambie.

différents afin d'y accroître les échanges en matière de commerce, d'investissement et de développement des ressources humaines<sup>1</sup>.

La France, qui a sollicité son adhésion au titre de La Réunion, n'a été admise à participer aux travaux de cette organisation régionale qu'en qualité de « partenaire de dialogue »<sup>2</sup>.

#### *d) La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)*

Créée en 1979 sous le nom de Conférence de coordination du développement d'Afrique australe et transformée en 1992 en Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la SADC regroupe aujourd'hui 15 Etats.<sup>3</sup>

Elle a pour objet la **constitution d'une zone économique intégrée** et se dote depuis 2001 d'institutions calquées sur le modèle de l'Union européenne. Elle possède également un organe de défense et de sécurité.

La France soutient ce processus d'intégration régionale et coopère avec cette organisation. Elle met à disposition, au titre de la coopération, des assistants techniques auxquels s'ajoute un conseiller santé à l'ONUSIDA à Prétoria, en Afrique du Sud, qui a compétence sur la zone couverte par la SADC.

## **2. La coopération régionale dans la Caraïbe**

Au plan bilatéral, la volonté d'assurer une coopération régionale plus efficace dans la zone Caraïbe se caractérise par des accords de coopération. Ainsi, depuis janvier 2007, est en négociation un accord de coopération avec la Dominique, pour lequel M. Victorin Lurel, président de la région Guadeloupe, a reçu un mandat de négociation du gouvernement français.

Au niveau multilatéral, la France participe à deux organisations d'intégration régionale.

#### *a) La Communauté des Caraïbes (CARICOM)*

Créée en août 1973, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) réunit 15 Etats et territoires associés.<sup>4</sup>

Si elle a pour premier objectif la création d'une zone de libre-échange, ses missions comportent également la coordination des politiques dans le domaine des transports, du financement, du développement industriel et régional, ainsi que de la collecte des statistiques. Le 30 janvier 2006, à

---

<sup>1</sup> Les membres sont les suivants : Afrique du sud, Australie, Inde, Indonésie, Kenya, Madagascar, Malaisie, Maurice, Mozambique, Oman, Singapour, Sri Lanka, Tanzanie, Yémen.

<sup>2</sup> Au même titre que la Chine, l'Egypte, le Japon et le Royaume-Uni.

<sup>3</sup> Afrique du sud, Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

<sup>4</sup> Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, République dominicaine, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Saint-Christophe-et-Nièves, Saint-Vincent et les Grenadines, Suriname, Trinidad et Tobago.

Kingston, en Jamaïque, a été inauguré le **marché unique de la CARICOM**, le *CARICOM single market and economy* (CSME).

Un **accord de partenariat économique (APE) entre le CARICOM et l'Union européenne**, paraphé le 16 décembre 2007, a été officiellement signé le 15 octobre 2008. Il couvre les échanges commerciaux de marchandises et de services et contient des accords relatifs aux domaines touchant au commerce et à la coopération au développement.

Selon le Gouvernement, si à court terme, cet accord pourrait renforcer l'asymétrie de traitement commercial entre les départements français d'Amérique et le CARICOM, à plus long terme, du fait de la libéralisation complète des échanges, il ne pourra qu'être **bénéfique aux trois départements français d'Amérique**, puisqu'il supprimera le dispositif actuel de non-réciprocité, les listes négatives et les quotas d'importation actuellement en vigueur dans les Etats membres du CARICOM.

*b) L'Association des Etats de la Caraïbe (AEC)*

L'Association des Etats de la Caraïbe (AEC) a été mise en place le 24 juillet 1994 à Carthagène, en Colombie, dans le but de promouvoir la consultation, la coopération et l'action concertée entre tous les pays de la Caraïbe. Elle compte 25 Etats membres<sup>1</sup> et 3 **membres associés, dont la France**.

L'AEC a pour objet de renforcer le processus régional de coopération et d'intégration afin de créer un espace économique élargi dans la région, de préserver l'intégrité environnementale de la mer des Caraïbes et de promouvoir le développement durable de la Grande Caraïbe.

Les projets de coopération technique régionale développés par l'AEC se concentrent sur quatre domaines d'action prioritaires : le commerce, les transports, le tourisme durable et la prévention des catastrophes naturelles.

Un certain nombre d'accords, de protocoles et de conventions sont sur le point d'être ratifiés : l'accord pour la coopération régionale en matière de catastrophes naturelles ; le protocole sur les privilèges et immunités ; la convention pour la création de la zone de tourisme durable de la Grande Caraïbe ; le protocole à la convention pour la création de la zone de tourisme durable de la Grande Caraïbe et l'accord sur le transport aérien. Ainsi pourrait être institué un cadre politique et légal de coopération régionale dans la Grande Caraïbe.

---

<sup>1</sup> Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Colombie, le Costa-Rica, Cuba, la Dominique, la Grenade, le Guatemala, le Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, la République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Nièves, Saint-Vincent et les Grenadines, le Salvador, le Surinam, Trinité-et-Tobago, le Venezuela.

### 3. Favoriser l'« effet-levier » des fonds de coopération régionale

Pour financer les actions régionales de coopération, 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 des instruments pertinents. 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.

De 2001 à 2007, **452 projets ont été co-financés par les FCR.**

Ces financements étant pluriannuels, une partie des crédits de l'année en cours permet d'honorer les créances des exercices antérieurs.

En 2007, 2.667.909 euros ont été délégués au titre de la coopération régionale. L'intégralité de cette somme a été consommée en autorisations d'engagement et 95 % en crédits de paiement.

Au 30 juin 2008, le taux de consommation des crédits des FCR s'est élevé à 44,65 % en autorisations d'engagement et 24,32 % en crédits de paiement (les crédits non consommés par certaines collectivités feront avant la fin de gestion l'objet d'un redéploiement).

Les financements sont essentiellement destinés à la mise en place de partenariats bilatéraux ou multilatéraux avec les Etats voisins des collectivités ultramarines et la participation des collectivités aux actions des organisations régionales. Les FCR sont devenus un outil financier permettant « l'effet levier » de projets structurants avec les autres fonds de l'Etat (FSP, crédits du ministère à la coopération et à la francophonie), les fonds régionaux et les fonds européens (programme INTERREG, FED).

Les projets retenus sont intervenus pour l'essentiel dans le domaine du **développement économique**. Ils contribuent par exemple au renforcement des moyens de la pêche dans les zones concernées ou encore à la formation et à l'équipement des acteurs économiques des Etats voisins des collectivités françaises. Ils interviennent aussi dans le domaine de la santé publique, de l'approvisionnement en eau ou encore de la prévention des risques naturels, réels dans ces zones.

Plus accessoirement, les FCR ont été utilisés en matière de développement durable, d'éducation et d'enseignement supérieur. Ils constituent enfin une source de financement pour de nombreuses actions culturelles et sportives qui favorisent l'insertion régionale des territoires français d'outre-mer.

Comme l'a reconnu la Conférence de coopération régionale de la zone Antilles-Guyane, réunie les 21 et 22 avril 2008 en Guadeloupe, si modestes soit leur capacité de financement, **les FCR permettent d'initier des**

**projets d'ampleur** qui peuvent être programmés en fonction des priorités de l'aide publique au développement. Le document-cadre de partenariat signé avec Haïti constitue l'un des exemples les plus aboutis des complémentarités possibles entre les différentes sources de financement bilatérales, multilatérales, régionales et décentralisées.

Votre commission estime que ces instruments doivent avant tout privilégier des projets susceptibles de se développer sur le moyen et le long terme. **Les sommes apportées par l'Etat -2,9 millions d'euros en 2009 contre 3 millions en 2007 et 2008- restent cependant insuffisantes.**

Néanmoins, la **montée en puissance des programmes européens de coopération territoriale, transfrontalière et transnationale** ne pourra que renforcer les actions ponctuelles déjà menées et favoriser la mise en œuvre de nouvelles démarches de coopération avec les Etats voisins.

#### ***E. LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER ET L'UNION EUROPÉENNE : UN NOUVEAU DÉPART***

Les programmes opérationnels portant sur la programmation 2000-2006 des fonds structurels européens sont désormais en phase finale d'exécution financière. La quasi-totalité des fonds européens a été engagée. L'intégralité des opérations financées au titre de ces programmes devront être achevées au 31 décembre 2008, date finale d'éligibilité des dépenses.

Les départements d'outre-mer, en leur qualité de **régions ultrapériphériques de l'Union européenne, peuvent désormais bénéficier des nouveaux instruments de financement européens prévus pour la période 2007-2013.**

#### **1. La mise en œuvre des nouveaux financements européens**

Les fonds structurels européens s'inscrivent aujourd'hui dans la **politique européenne de cohésion pour 2007-2013**, qui comporte trois objectifs.

##### *a) Les aides au titre de l'objectif « convergence » (FEDER/FSE)*

L'objectif « convergence » (FEDER/FSE) est destiné aux régions de l'Union européenne les moins favorisées dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et aux pays dits « de la cohésion » dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

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).

**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.*

Les programmes opérationnels suivants ont été adoptés :

- le programme « Martinique », le 30 novembre 2007, qui vise à renforcer la spécialisation des secteurs ayant déjà développé une expertise et à identifier les secteurs émergents ; à poursuivre le désenclavement géographique et numérique du territoire ; à assurer une bonne gestion de l'environnement et une bonne préservation du patrimoine naturel ; et à améliorer l'accès à la formation et à l'emploi pour favoriser le dynamisme économique ainsi que l'accès aux activités sportives et aux soins de santé ;

- le programme « Guyane », le 29 novembre 2007. Ses priorités stratégiques se déclinent autour de trois axes : accélérer le développement économique et viser à la compétitivité ; favoriser la dynamique de l'emploi et promouvoir l'inclusion sociale ; et poursuivre l'aménagement du territoire en développant son attractivité. La Guyane affiche ainsi une forte volonté de recentrage de son intervention sur le développement économique ;

- le programme « Réunion », le 20 décembre 2007. Il vise, dans un contexte de concurrence accrue, à miser sur des secteurs stratégiques liés à l'ouverture (en particulier le tourisme et la logistique) et à positionner l'île comme une plate-forme de l'Europe dans une zone à forts enjeux dans les domaines de la recherche, de la formation ou du médical. L'attractivité économique, la cohésion sociale, la qualification des ressources humaines, le développement des marchés intérieur et extérieur, la qualité environnementale et l'insertion dans l'espace régional constituent les points clés de l'intervention au titre de ce programme ;

- le programme « Guadeloupe », le 20 décembre 2007. Ce programme se décline en plusieurs axes d'intervention dont la compétitivité -avec comme objectif principal de participer à l'investissement matériel des entreprises, à la promotion d'un tourisme de qualité, au développement des technologies de l'information et de la communication et à la recherche-innovation-, et l'environnement -qui mobilise 144,3 millions d'euros au titre du FEDER.

*b) Les aides au titre de la « coopération territoriale » (FEDER)*

L'objectif « coopération territoriale », qui prend la suite de l'initiative INTERREG, s'applique aux coopérations transfrontalières, transnationales et inter-régionales.

Les départements et régions d'outre-mer bénéficient de **96 millions d'euros à ce titre**. 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 « coopération territoriale » (2007-2013)**

Zone	Volet transfrontalier	Volet transnational	Total
<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.*

Les 26 et 27 mars 2008, la Commission européenne a approuvé les programmes opérationnels :

- « Caraïbes », concernant la Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Martinique et la Guyane, d'une part, et les Etats tiers partenaires bordant la mer des Caraïbes, en particulier ceux du CARICOM, d'autre part. L'aide ainsi apportée par l'Union européenne représente environ 0,3 % des contributions communautaires en faveur de la France dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013 ;

- « Amazonie », relatif à la Guyane ainsi qu'au Suriname et aux Etats amazoniens du Brésil : Amapa, Para et Amazonas. Le coût total du programme s'élève à 17,1 millions d'euros, auquel s'ajoute la participation financière du Suriname et du Brésil. Le montant maximum de la contribution du FEDER au programme opérationnel s'élève à 12,8 millions d'euros, soit un taux de cofinancement de 75 % ;

- « Océan Indien », qui concerne La Réunion, d'une part, et les pays bordant l'océan Indien, en particulier les pays du sud-ouest de l'océan Indien regroupés au sein de la Commission de l'Océan Indien (COI), d'autre part. L'aide apportée par ce programme s'élève à 35 millions d'euros, ce qui représente environ 0,4 % des contributions communautaires au titre de l'objectif «coopération territoriale européenne» dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013.

Les programmes opérationnels 2007-2013 ayant été adoptés tardivement, il n'y a pas eu d'opérations programmées en 2007 et les crédits n'ont pas été consommés. L'ensemble des programmes ont néanmoins été lancés au cours de l'année 2008.

Les tableaux suivants indiquent la répartition financière par tranche annuelle, pour 2007 et 2008, des programmes opérationnels FEDER et FSE :

<b>Programmes opérationnels FSE (tranches 2007-2008)</b> (en millions d'euros)		
	<b>Tranche 2007</b>	<b>Tranche 2008</b>
<b>Martinique</b>	13,16	13,42
<b>Guadeloupe</b>	24,9	25,4
<b>Guyane</b>	13,46	13,73
<b>La Réunion</b>	69,52	70,9

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

<b>Programmes opérationnels FEDER (tranches 2007-2008)</b> (en millions d'euros)		
	<b>Tranche 2007</b>	<b>Tranche 2008</b>
<b>Martinique</b>	41,04	41,86
<b>Guadeloupe</b>	72,99	74,46
<b>Guyane</b>	51,11	57,23
<b>La Réunion</b>	136,43	139,16

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

Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, les rapports annuels d'exécution des programmes pour l'année 2008 devront faire état de la consommation des crédits en 2008, pour les tranches annuelles 2007 et 2008. Ils devront être établis et transmis à la Commission européenne avant le 31 juin 2009.

Selon la règle communautaire dite du dégagement d'office, les crédits des tranches annuelles 2007 et 2008 devront être respectivement consommés avant le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2010. Dans le cas contraire, la différence entre la part consommée et la part non consommée devra être rétrocédée à l'Union européenne.

*c) Les aides au titre du FEADER et du FEP*

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.

Votre commission **insiste tout particulièrement pour que l'effort de programmation et de consommation des fonds européens**, entrepris dans les années précédentes, **se poursuive au cours de la nouvelle période quinquennale** qui s'ouvre.

## **2. Une approche renouvelée de la politique en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne**

Le 12 septembre 2007, dans une communication intitulée « *Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives* », la Commission européenne avait évoqué certaines pistes d'évolution de la réglementation communautaire afin d'assurer une meilleure prise en compte des handicaps des régions ultrapériphériques.

Une phase de consultation avait été lancée pour s'achever en mars 2008. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que la France, l'Espagne et le Portugal s'étaient accordés pour rédiger un memorandum commun sur la nouvelle impulsion à donner à la politique européenne à l'égard des régions ultrapériphériques. Cette contribution a été transmise à la Commission européenne en juillet 2008.

Par une **nouvelle communication du 17 octobre 2008**, intitulée « *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* », la **Commission européenne propose**, sur la base des consultations effectuées, « **un changement d'approche pour l'évolution de la stratégie, ouvrant la voie au nouveau paradigme** » et fait des recommandations afin d'assurer « **une utilisation optimale des instruments et des possibilités existantes dans le présent cadre financier (2007-2013)** ».

A cet effet, la Commission européenne propose, en premier lieu, **d'assurer une meilleure utilisation des instruments communautaires existants**.

Ainsi est-il prévu de tirer parti de l'ensemble des instruments actuels ainsi que de la flexibilité offerte par les règlements sur les fonds structurels pour initier de nouvelles priorités, en particulier lors de la réflexion stratégique à mi-parcours autour des rapports nationaux de 2009 et du rapport de la Commission en 2010.

Les services de la Commission européenne continueront à travailler avec la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement afin de favoriser la mise en œuvre des initiatives JEREMIE<sup>1</sup> et JESSICA<sup>2</sup> dans les régions ultrapériphériques.

La communication préconise une meilleure implication des régions ultrapériphériques dans l'initiative sur « *les régions actrices du changement économique* » ainsi que dans le volet interrégional de l'objectif de coopération territoriale et le programme de développement urbain durable (Urbact II).

Elle encourage les régions ultrapériphériques à saisir les opportunités offertes au sein des programmes communautaires existants dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la recherche, des transports, de l'énergie, de l'innovation, des technologies de l'information et de la communication, de l'éducation ou de la culture à travers une participation active aux appels à propositions correspondants.

La Commission européenne propose, en second lieu, **plusieurs actions spécifiques** en faveur des régions ultrapériphériques. Pour ne retenir que les thèmes intéressant plus particulièrement votre commission, elle recommande notamment :

- d'encourager la mise en place d'une politique de gestion intégrée des risques côtiers (submersions, érosion côtière, réduction de la vulnérabilité des populations et biens exposés) et d'un dispositif de surveillance et d'alerte dans le contexte de la sécurité et de la protection civile ;

- de lancer une **étude d'impact pour mieux appréhender les conséquences tant de la migration que de l'évolution démographique sur le territoire, le marché du travail, les services publics, l'éducation et la santé dans les régions ultrapériphériques**. Ceci pourrait conduire à l'établissement d'un « bilan migratoire » pour chaque région qui pourra servir à la Commission européenne, lors de l'évaluation à mi-parcours du programme « Solidarité et gestion des flux migratoires 2007-2013 », afin de déterminer si de nouveaux développements sont nécessaires, et en particulier la création d'un « fonds européen d'ajustement à la migration » ;

- de poursuivre et, le cas échéant, de renforcer les travaux d'analyse en vue d'intégrer le facteur de l'évolution démographique dans la définition des politiques européennes en matière d'éducation, de formation et d'emploi ainsi que dans le processus de programmation des fonds structurels européens ;

- d'encourager les régions ultrapériphériques à jouer **un rôle stratégique en matière de gouvernance et de surveillance maritime dans**

---

<sup>1</sup> Programme de financement européen des petites et moyennes entreprises, initié par la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI).

<sup>2</sup> Initiative de la Commission européenne en coopération avec la BEI et la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB), pour promouvoir l'investissement durable et la croissance et l'emploi dans les zones urbaines.

**leurs régions respectives**, notamment à travers le développement de leur propre politique maritime régionale intégrée ainsi que par des actions de coopération avec les pays tiers menées dans le cadre des programmes communautaires de coopération territoriale ou du plan régional de surveillance de la pêche dans le Sud-ouest de l’océan Indien ;

**- d’encourager les liaisons maritimes entre les régions ultrapériphériques et les Etats voisins** en vue de renforcer les échanges économiques et culturels, en modifiant les actuelles orientations communautaires sur les aides d’Etat au transport maritime, afin d’autoriser des aides au démarrage pour de telles liaisons. Les régions ultrapériphériques peuvent alternativement recourir sur de telles liaisons à des contrats de service public dans le respect des critères définis par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes<sup>1</sup> ;

**- de renforcer, lors de l’adoption de nouvelles législations communautaires, l’analyse de leurs conséquences sur les régions ultrapériphériques afin d’en assurer la cohérence.** Dans ce cadre, la Commission européenne estime que les travaux de son « groupe interservices RUP » pourraient être, selon les besoins, accompagnés par des *task forces ad hoc* sur des problématiques spécifiques ;

- de lancer une étude socio-économique sur les facteurs de croissance dans les régions ultrapériphériques, mettant l’accent sur les secteurs porteurs, identifiant les principales contraintes à leur développement et ouvrant des pistes pour y répondre ;

**- d’inscrire la réflexion sur l’évolution de la stratégie pour les régions ultrapériphériques et susciter la pleine contribution de celles-ci aux processus et actions actuellement en cours** (Livre vert sur la cohésion territoriale : réflexions sur l’avenir de la politique de cohésion après 2013 ; la réforme du budget de l’Union européenne ; l’intégration régionale pour le développement des pays ACP ; Livre vert sur l’avenir des relations entre l’Union européenne et les pays et territoires d’outre-mer (PTOM) ; l’évolution de la politique maritime européenne) ;

**- d’inciter les régions ultrapériphériques à participer de façon plus constructive au processus de conclusion et de mise en œuvre des accords de partenariat économique avec les Etats tiers**, afin qu’elles saisissent les opportunités offertes par le renforcement de la coopération régionale pour le commerce des biens et des services, ainsi que dans le domaine des services, de la propriété intellectuelle et ses marchés publics.

C’est en effet surtout dans ces domaines, où les régions ultrapériphériques ont des avantages comparatifs, qu’une réelle complémentarité pourra être développée entre les économies de ces régions et celles des pays ACP. Dans ce contexte il est important de soutenir les actions

---

<sup>1</sup> Voir notamment l’arrêt *Altmark* du 24 juillet 2004 (affaire C-280/00).

visant le renforcement de la capacité de ces régions à suivre à la fois les flux commerciaux les concernant et la politique commerciale européenne ;

- d'organiser conjointement avec les RUP, des sessions d'information visant à mieux expliquer les instruments et politiques communautaires, ainsi que, tous les deux ans, un « Forum de l'ultrapériphérie européenne ».

La **XIV<sup>ème</sup> Conférence des présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne**, réunie du 27 au 30 octobre 2008 à Cayenne, a salué l'approche de la Commission européenne à l'égard des régions ultrapériphériques. Elle a néanmoins :

- insisté sur le fait que les orientations prises pour ces régions devaient obéir au « principe de réalité » ;

- regretté la prohibition européenne des aides publiques, qui pouvait sembler contradictoire avec l'objectif de développement de ces régions ;

- souhaité une meilleure prise en compte des handicaps des régions ultrapériphériques dans l'ensemble des politiques communautaires ;

- considéré que les régions ultrapériphériques devaient être mieux associées, tant en amont qu'en aval du processus de décision au regard des règlementations qui les affectent plus particulièrement ;

- demandé qu'un traitement différencié soit réservé aux régions ultrapériphériques dans le domaine de l'environnement et des transports afin de tenir compte de leur vulnérabilité et de leur accessibilité.

Les présidents des régions ultrapériphériques ont convenu de préparer un memorandum commun pour réfléchir à l'avenir de ces régions à l'horizon 2020.

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

#### ***A. UN EFFORT MARQUÉ EN FAVEUR DE MAYOTTE***

Une délégation de votre commission, composée de nos collègues Jean-Jacques Hyst, président, Michèle André, Yves Détraigne et de votre rapporteur, s'est rendue à Mayotte du 1<sup>er</sup> au 6 septembre 2008, afin d'étudier la situation générale de la collectivité et d'apprécier les conditions dans lesquelles Mayotte pourrait accéder au statut de département et région d'outre-mer.

Le compte rendu de cette mission a fait l'objet d'un rapport d'information à paraître au début du mois de décembre 2008.

## 1. Une aspiration renouvelée à la départementalisation

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 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.

Les dispositions issues de la loi statutaire 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, **les domaines dans lesquels les lois et règlements s'appliquent de plein droit sont considérablement étendus**, la loi organique établissant à Mayotte, à compter du janvier 2008, le principe d'identité législative – c'est-à-dire l'application de plein droit des lois et règlements -, à l'exception de ceux pour lesquels il n'est pas envisageable de passer immédiatement à ce régime (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 a avancé la date à partir de laquelle le conseil général peut adopter une résolution tendant à demander une évolution statutaire<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.* »

Au cours de sa séance du 18 avril 2008, le conseil général de Mayotte a adopté, à l'unanimité, une **résolution demandant que Mayotte accède au**

---

<sup>1</sup> 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 ».

**régime de département et région d'outre-mer**, défini à l'article 73 de la Constitution<sup>1</sup>.

Par cette résolution, le conseil général de Mayotte demande en outre au Président de la République d'organiser, conformément à l'article 72-4 de la Constitution, la consultation des électeurs de la collectivité pour recueillir leur avis sur cette évolution statutaire.

Le Gouvernement s'est engagé à proposer au Président de la République d'organiser cette consultation dans le délai d'un an après l'adoption de la résolution. Lors d'un déplacement à Mayotte, le 27 septembre 2008, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a annoncé que la consultation sur la question de la départementalisation de Mayotte aurait lieu en mars 2009<sup>2</sup>.

## **2. Une politique contractuelle ambitieuse**

### *a) La mise en œuvre incomplète de la convention de développement 2003-2007*

En complément du contrat de plan et des autres conventions spécifiques, l'Etat a conclu le 12 décembre 2002 une convention spécifique de développement qui couvre la période 2003-2007. La convention prévoit un montant total de 115,1 millions d'euros, dont 104,2 millions d'euros à la charge de l'Etat, en totalité imputés sur le programme 123 du Secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer.

La convention de développement de Mayotte vise les domaines des transports, de l'agriculture (création d'une Chambre d'agriculture, développement des filières de production, stabilisation des populations rurales), de l'artisanat, de la formation et de l'éducation, de l'environnement et du développement durable.

Au 31 décembre 2007, qui marque la dernière année du dispositif, le total des crédits engagés était de 73,89 millions d'euros, soit 71 % des 104,2 millions d'euros de crédits inscrits dans la convention de développement. Le montant des mandatements s'élevait à 23,7 millions d'euros, soit 32 % des engagements.

### *b) Le contrat de projets 2008-2014 de Mayotte*

Afin de poursuivre l'effort entrepris pour le développement de Mayotte, le préfet a été chargé en 2006 d'élaborer, en liaison avec le conseil général, les parlementaires et les représentants de la société civile, un projet de contrat, appelé à succéder au précédent contrat de plan, mais aussi à la convention de développement 2003-2007.

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe n° 2 au présent rapport. Cette résolution a été publiée au Journal officiel du 29 août 2008, conformément aux prescriptions de la loi organique.

<sup>2</sup> Dépêche AFP du 27 septembre 2008, 23 heures 30.

Ce contrat de projet doit générer une dynamique de rattrapage afin de rapprocher Mayotte du niveau de développement de la métropole et des départements d'Outre-mer et tirer les conséquences de l'application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 du principe d'identité législative dans la plupart des domaines.

Dans le cadre de ce contrat, d'un montant de 550,70 millions d'euros (dont 336,86 millions d'euros financés par l'Etat), l'Etat et la collectivité départementale de Mayotte ont déterminé conjointement cinq axes d'actions prioritaires :

- ouvrir la collectivité sur son environnement extérieur, en permettant son désenclavement numérique ;

- favoriser un développement économique créateur d'emplois, en créant des infrastructures d'échanges (ports) et en soutenant les initiatives économiques dans les filières à fort potentiel (industrie, tourisme), l'implantation d'activités de production et le développement du secteur primaire. Ces projets doivent s'accompagner d'une dynamisation du marché du travail et du développement des NTIC ;

- favoriser l'égalité des chances et valoriser l'épanouissement des individus, en facilitant l'accès aux soins du plus grand nombre et en permettant l'épanouissement culturel et sportif de la jeunesse ;

- mettre en œuvre un aménagement équilibré du territoire par une rationalisation des modes de déplacement (développement des transports collectifs) et une amélioration du réseau routier, ainsi que par un accompagnement de la restructuration urbaine ;

- consolider les bases d'un développement durable du territoire en assurant un traitement normé des eaux usées, en favorisant l'accès du plus grand nombre à l'eau, en améliorant la connaissance des risques et du milieu naturel et en mettant en œuvre le schéma d'élimination des déchets.

Compte tenu de leurs spécificités, sont joints au contrat un dispositif conventionnel et une déclaration, qui traitent de deux domaines essentiels pour l'avenir de Mayotte :

- la convention spécifique relative aux infrastructures aéroportuaires définit les infrastructures que l'Etat et la collectivité départementale de Mayotte s'engagent à financer ;

- la déclaration de l'Etat relative à l'éducation marque l'effort de solidarité réalisé dans ce domaine, afin de répondre aux enjeux fondamentaux soulevés par la pression démographique.

Pour l'exercice 2008, 18,3 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP sont prévus dans le cadre du programme « Conditions de vie outre-mer » au titre de la politique contractuelle, principalement destinés au financement du quai de Longoni.

### **3. La situation immobilière des juridictions de Mayotte**

Les juridictions de Mamoudzou se composent d'une cour criminelle, d'un tribunal supérieur d'appel, d'un tribunal de première instance à compétence commerciale et d'un tribunal du travail.

En janvier 2005, un cyclone a détruit la quasi-totalité du palais de justice. Seuls les bureaux de l'état civil, situés dans une extension du palais de justice réalisée en 2003, n'ont pas souffert du cyclone. Après quelques travaux (accès et alimentation électrique), ils ont pu être remis en service. A l'exception de cette partie, le reste du bâtiment a été démoli en 2006.

En février 2005, les juridictions ont pu disposer d'environ 600 m<sup>2</sup> de surface utile pris à bail à Kawéni, en limite de la zone industrielle et de deux salles d'audiences provisoires, l'une au tribunal administratif, l'autre à la direction de l'agriculture et de la forêt.

Depuis septembre 2006, les juridictions disposent, sur le site de Kawéni, d'une surface d'environ 170 m<sup>2</sup> prise à bail, qui permet la tenue des audiences.

En juin 2006, après plusieurs cambriolages, les chefs du tribunal supérieur d'appel ont proposé de prendre à bail les locaux situés au-dessus de la salle d'audience, afin de pouvoir regrouper le service de l'état civil avec les autres services des juridictions.

Depuis 2007, la surface prise à bail répartie sur les deux bâtiments représente environ 1 034 m<sup>2</sup> pour un loyer mensuel de 18 675 euros.

Les juridictions disposent également d'un bâtiment annexe, mis à disposition par la collectivité départementale, situé à environ un kilomètre du palais de justice sinistré. Il abrite les services des nationalités, de l'instruction et du juge de la liberté et de la détention, le registre du commerce, le service administratif (établissement des fiches de paie), les archives du tribunal et les pièces à conviction. Ce site est dans un état de vétusté avancé. Un arrêté de péril avait été prononcé, mais non rapporté.

Le ministère dispose d'un terrain d'environ 5 000 m<sup>2</sup> proche du palais actuel et situé à proximité d'autres services (police, hôpital, conseil général). En février 2005, la Chancellerie a demandé à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ) de conduire les études de faisabilité en vue de la construction d'un nouveau palais de justice sur ce terrain. Le montant prévu pour ces études est de 200.000 euros.

Le préfet a appelé l'attention sur les difficultés de stationnement aux abords du terrain pressenti et a suggéré d'étudier l'implantation du palais de justice sur un terrain situé en périphérie Est de la ville.

En novembre 2005, l'APIJ a adressé une note au préfet pour l'informer que le ministère de la justice maintenait sa préférence pour construire le nouveau palais de justice sur le terrain disponible en centre ville.

Le ministère dispose également de trois villas de fonction implantées sur un autre terrain (parcelles contiguës en centre ville). Compte tenu des réserves du préfet mentionnées ci-dessus et du montant important des travaux à réaliser sur ces villas, l'APIJ a proposé, que les études de faisabilités soient conduites également sur cette dernière emprise foncière. Les chefs du tribunal supérieur d'appel bénéficieraient alors d'un logement de fonction dans le secteur locatif.

**Les contraintes budgétaires ont conduit à suspendre cette opération.**

Votre rapporteur souligne la nécessité d'engager une étude approfondie afin de permettre aux juridictions de Mayotte de fonctionner avec plus d'efficacité que ne l'autorisent des solutions de remplacement tendant à se prolonger.

## ***B. LE DÉFI DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON***

Saint-Pierre-et-Miquelon reste dépendant de la commande publique depuis la fin de la « grande pêche » au début des années 1990. Votre commission avait formulé plusieurs recommandations pour le développement de l'archipel après une mission d'information sur place en 2005<sup>1</sup>.

### **1. Un soutien affirmé pour la desserte maritime et aérienne de l'archipel**

#### *a) La desserte maritime*

Au titre de la desserte maritime internationale et inter-îles en fret, l'aide de l'Etat s'est élevée à 2 688 000 euros en 2007. Cette aide a atteint 340 468 euros pour la desserte maritime. Au total, l'Etat a apporté une aide financière de 3 028 468 euros.

La collectivité territoriale a apporté une aide de 201 450 euros pour la desserte en fret inter-îles et 640 632 euros au titre de la desserte à passagers, soit un total de 842 282 euros.

#### *b) Desserte aérienne*

La liaison aérienne inter-îles est assurée par la société Air Saint-Pierre, qui exploite à cet effet un Cessna F 406. Les tarifs commerciaux pour un aller-retour sont de 29 euros (18 euros pour les enfants). La collectivité a participé au financement de cette liaison à hauteur de 599 274 euros en 2007, et a octroyé la somme de 3 428 euros en affrètement spécial.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport fait au nom de la commission des lois à la suite d'une mission effectuée au Canada et à Saint-Pierre-et-Miquelon du 15 au 23 septembre 2005, par MM. Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, Christian Cointat, Philippe Arnaud, Nicolas Alfonsi et Bernard Frimat, n° 152 (2005-2006). <http://www.senat.fr/noticerap/2005/r05-152-notice.html>

La liaison avec la métropole est soutenue par une aide au passager financée par l'Etat, la dotation de continuité territoriale, pour un montant de 120 468 euros en 2007, à quoi la collectivité a ajouté 54 392 euros sur ses fonds propres.

*c) L'ouverture de nouvelles liaisons ?*

Votre rapporteur souligne que l'ouverture d'une liaison entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Paris via l'aéroport de Saint-Jean-de-Terre-Neuve permettrait un véritable désenclavement pour l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La liaison avec Paris se fait actuellement via Montréal, situé environ mille kilomètres à l'ouest de Saint-Pierre, ajoutant ainsi 2 000 km de trajet. La liaison par l'aéroport de Saint-Jean représenterait une économie très substantielle en temps de trajet – 5 heures 30 au lieu d'au moins 11 heures – et en prix du billet – 700 euros au lieu de 1 200 euros actuellement.

La Province de Terre-Neuve et le Gouvernement français ont appuyé une étude de faisabilité de ce projet, lequel est renforcé par le fort dynamisme économique de la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Du point de vue juridique, une dérogation au principe de réciprocité des droits aériens reste nécessaire, de la part du gouvernement canadien. Les résultats devraient être connus avant la fin de l'année 2008.

## **2. Une diversification économique difficile**

Depuis quatorze ans, l'archipel s'est engagé sur la voie de la diversification économique, avec des résultats en demi-teinte. La situation économique demeure difficile, notamment en raison de la fragilité de l'industrie de transformation des produits de la pêche, et l'équilibre dépend étroitement de la commande publique et des transferts publics.

Les actions de diversification pour dynamiser le secteur de la pêche avaient conduit au développement d'une filière axée sur le crabe des neiges. Malgré les aléas sur les captures et la commercialisation, cette filière pouvait s'avérer lucrative. Jugée prometteuse il y a quelques années, elle est désormais analysée avec prudence.

D'importantes commandes publiques ont permis la mise à niveau des infrastructures au cours des dernières années, ce qui a stimulé le secteur du BTP, devenu indispensable pour contenir le chômage et maintenir l'activité économique.

Ainsi, l'activité dans le secteur du BTP a été particulièrement vigoureuse en 2007, comme en témoigne la hausse de 36,4 % des importations de ciment. La commande publique a été soutenue, avec notamment la reconstruction du barrage du Goéland, les travaux du quai Léonce Dupont, l'aménagement du centre du bourg de Saint-Pierre, la construction du nouvel hôpital, ainsi que de 12 logements pour la gendarmerie.

Parallèlement, les efforts se sont poursuivis pour pérenniser **les initiatives d'aquaculture**, en butte toutefois à de nombreuses difficultés techniques et financières.

Ainsi, l'activité aquacole se développe laborieusement avec l'entreprise EDC (exploitation de coquilles), créée en 2001 par des investisseurs privés locaux.

Des difficultés imprévues et la révision de certains postulats de base sur les données d'exploitation ont conduit à revoir les objectifs de production, entraînant des retards importants par rapport au calendrier initial. A ce jour, seules quelques tonnes ont été commercialisées, alors que l'objectif initial portait sur une production annuelle de 150 tonnes de noix. EDC espère néanmoins la commercialisation de 40 tonnes de noix en 2008. Les différentes phases du processus d'exploitation doivent encore être confortées techniquement.

Il existe par ailleurs un projet de grossissement de morue en cage, ainsi qu'un projet d'élevage de moules. Mais ces deux projets en sont encore au stade expérimental.

Votre rapporteur souligne que les pouvoirs publics ont accompagné dès l'origine ces projets aquacoles.

Ainsi, le contrat de développement prévoit un financement de 3,6 millions d'euros (répartis à parts égales entre l'Etat et la collectivité) en faveur de la filière aquacole pour la période 2007- 2013. Il a été acté en 2008 une accélération du financement de l'Etat qui s'effectuera sur une période de 4 ans au lieu de 5, selon le rythme de 400 000 euros en 2008 puis 300 000 euros en 2009 et en 2010. Par ailleurs, il est prévu que l'Etat verse une aide complémentaire à hauteur de 300 000 euros par an en faveur de la société EDC.

A cet égard, si votre rapporteur se félicite du soutien apporté par l'Etat, il rappelle que les aides publiques doivent être accordées avec discernement et viser des projets fiables, dont l'aboutissement peut être raisonnablement assuré. S'agissant de l'entreprise EDC, il observe que les résultats tangibles se font attendre, malgré plusieurs années de soutien conséquent. Il souligne que la pérennité de la filière aquacole à Saint-Pierre-et-Miquelon peut également être assurée par un appui scientifique et technique aux entrepreneurs<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le programme aquacole pour la période 2007-2009 prévoit d'ailleurs un renforcement de l'expertise locale par l'embauche d'un ingénieur aquacole, mis à la disposition de la délégation locale d'IFREMER (mesure mise en place en septembre 2007), et un accompagnement scientifique de l'Institut par la mise à disposition d'un expert senior. En outre, des études particulières sont menées, telles une cartographie des fonds marins et une étude hydrologique. Elles permettront de déterminer les conditions opératoires de semis et de vérifier l'état des animaux sur le fond marin par contrôle vidéo (la campagne de suivi vidéo débutera en 2008, l'exploitation des données devant prendre environ un an). Des progrès indéniables ont été effectués dans la connaissance des multiples paramètres (courantologie, stratification thermique, nature des substrats...) qui affectent la croissance des coquilles.

L'Etat apporte également un appui technique à la filière aquacole dans le cadre du programme sectoriel 2007-2010 de l'ODEADOM (office de développement de l'économie agricole des DOM).

En 2007, l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon a bénéficié d'une conjoncture mitigée. Dans le sillage de 2006, l'archipel a connu une consommation des ménages et un investissement des entreprises soutenus. L'année a cependant été marquée par une inflation relativement forte, un marché de l'emploi défavorablement orienté et un creusement du déficit commercial.

Le bilan du secteur de la pêche apparaît positif, après une année 2006 contrastée. Les volumes débarqués par la pêche artisanale ont augmenté de 27,1 % par rapport à la campagne précédente. Le conseil consultatif des pêches franco-canadien a maintenu le TAC (taux admissible de capture) 2007-2008 de pêche à la morue dans l'archipel. Ce taux autorisé s'élève donc à 15,6 % de 13 000 tonnes, soit 2 028 tonnes.

S'agissant du tourisme, la fréquentation de l'archipel a diminué de 2,3 %. Au total, 24 797 passagers sont entrés dans l'archipel, dont 32 % d'étrangers.

Saint-Pierre-et-Miquelon a participé pour la première fois aux Bourses France 2007 organisées en mars au Canada. L'objectif de cette réunion était de mieux faire connaître l'archipel par les professionnels du voyage et de cibler les besoins de la clientèle, afin d'apporter les améliorations nécessaires (infrastructures, activités proposées, hébergements, etc.).

Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement touristique réalisé fin 2006 par le Comité régional du tourisme.

### **3. Les suites du rapport sur la stratégie de coopération avec le Canada**

En mars 2007, notre collègue Denis Detcheverry, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon, a remis au Premier ministre, un rapport sur les perspectives de la coopération régionale entre l'archipel français et les Provinces maritimes du Canada, qui constitue un inventaire de propositions économiques concrètes sur les possibilités d'échanges et de partenariat avec les provinces canadiennes<sup>1</sup>.

C'est dans ce contexte que se sont déroulées à Ottawa, le 28 juin 2007, les premières assises de la coopération régionale et de l'expansion économique. Cette rencontre a réuni une soixantaine de participants (élus, représentants d'organismes professionnels, chefs de service et acteurs économiques, ainsi que l'ambassadeur de France au Canada). Dans le prolongement de cet événement s'est tenue, les 22 et 23 octobre 2007, la

---

<sup>1</sup> Denis Detcheverry, « Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada atlantique : stratégie pour une coopération profitable et durable ».

réunion de la 9<sup>ème</sup> Commission mixte de coopération régionale franco-canadienne, qui s'est inscrite dans un contexte favorable et propice à l'intensification des relations entre les deux pays.

**Votre rapporteur rappelle que la coopération régionale entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada (et plus particulièrement avec les quatre provinces maritimes de Terre Neuve, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île du Prince Édouard) constitue un enjeu particulièrement important pour le développement économique de l'archipel.**

Les provinces atlantiques canadiennes représentent un marché considérable qui, compte tenu de sa proximité culturelle avec Saint-Pierre-et-Miquelon, offre aux acteurs économiques de l'archipel d'intéressantes perspectives. Ces provinces disposent d'importantes infrastructures et de solides réseaux d'associations et de comités divers capables de représenter efficacement les intérêts de certains corps de métiers. Dans des domaines tels que le sauvetage en mer, la coopération hospitalière, ou encore la coopération universitaire, les bénéfices d'une coopération avec le Canada sont considérables pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

De nombreuses pistes de coopérations nouvelles sont aujourd'hui également envisagées, notamment dans le secteur des technologies de l'information et de la communication.

Si la coopération régionale entre services publics fonctionne, l'essentiel reste à faire en matière économique. Il s'agit pour Saint-Pierre-et-Miquelon d'intégrer les réseaux régionaux économiques et commerciaux, et de consolider sa position en tant que porte d'accès à l'Europe pour les entreprises canadiennes.

C'est ainsi que depuis 2007, Saint-Pierre-et-Miquelon est entrée dans une dynamique de renouvellement de sa coopération avec le Canada. En effet, le Gouvernement souhaite proposer au Canada la constitution d'un groupe de travail consacré à la relance de la coopération économique. Les perspectives de développement de l'exploitation des hydrocarbures à Terre-Neuve, ainsi que l'élaboration d'un mécanisme de gestion concertée des ZEE des deux États dans la zone sont autant de signaux favorables à l'insertion de l'archipel dans cet environnement territorial.

En outre, l'accord franco-canadien sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers du 17 mai 2005, dont la loi de ratification a été publiée en octobre 2007, représente une opportunité en matière de développement pour l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cet accord permet en effet de créer une logique de coopération et d'échanges avec le Canada, condition nécessaire au développement économique (création d'emplois par exemple) de l'archipel. Le Gouvernement attache une grande importance à ce qu'il soit ratifié le plus rapidement possible par les Canadiens.

Enfin, le rapport de notre collègue Denis Detchéverry préconise le lancement d'un programme de coopération comportant en particulier la création d'un fonds de coopération régionale. En ce sens l'actuel contrat de Projet Etat-collectivité prévoit une ligne consacrée à la coopération régionale, dotée d'une allocation de 150 000 euros.

### ***C. L'INSTALLATION PROGRESSIVE DES COLLECTIVITÉS DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN***

#### **1. Les dispositions d'application des statuts et la présence de l'Etat dans les deux collectivités**

##### *a) Des statuts quasiment applicables dans leur totalité*

Les statuts de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sont aujourd'hui presque applicables dans leur totalité. En effet, depuis l'examen du budget 2008, le Gouvernement a publié de nouvelles dispositions réglementaires permettant l'application du statut des deux collectivités :

- le décret n° 2007-1875 du 26 décembre 2007 relatif aux modalités des transferts de compétences vers les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire). Ce décret organise les transferts de compétences à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin : évaluation des charges, composition de la commission consultative d'évaluation des charges, date du transfert.

- le décret n° 2007-1847 du 26 décembre 2007 relatif aux livres II et III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire). Ce décret précise les modalités d'application concernant la définition des modalités de transmission par voie électronique des actes pris par les autorités de chaque collectivité. Il précise en outre les règles d'organisation de la commission paritaire de concertation entre les services de l'Etat et les services de la collectivité de Saint-Martin.

##### *b) Vers le renforcement de la présence de l'Etat dans les deux collectivités*

Lorsque Saint-Barthélemy et Saint-Martin appartenaient au département d'outre-mer de la Guadeloupe, leur organisation administrative était celle, classique, d'un arrondissement d'environ 40.000 habitants et ne tenait pas compte de trois particularités qui font de ces îles un cas unique :

- l'éloignement géographique de la Guadeloupe (plus de 200 km) ;
- les spécificités (historiques, culturelles, économiques) de deux îles très différentes du reste du territoire guadeloupéen, nécessitant des politiques publiques adaptées ;

- le contexte particulier de Saint-Martin, île binationale régie par des règles très différentes dans les parties française et néerlandaise, mais offrant aux nationaux la liberté de circulation et d'installation.

La création des deux collectivités s'est accompagnée d'un renforcement de la présence de l'Etat.

Ainsi, par lettre du 28 mars 2007, le Premier ministre a chargé le préfet délégué pour les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, de réfléchir à une organisation des services de l'Etat adaptée à la situation locale. Fruit d'une large concertation avec les services de l'Etat et les élus locaux, le rapport du 29 mai 2007 propose la mise en place d'une structure intégrée et souple, mettant fin à l'éparpillement des services.

Validé en réunion interministérielle le 20 juillet 2007, ce projet d'organisation poursuit trois objectifs : l'accroissement de l'interministérialité, le développement de la polyvalence pour les missions exercées par des administrations ne disposant pas d'agents sur place et la mutualisation des moyens dans un but d'économies d'échelle.

Ce projet sera mis en œuvre par deux décrets, dont l'un a été soumis à l'avis des instances paritaires ministérielles et locales avant d'être transmis au Conseil d'Etat.

Le représentant de l'Etat dirigera l'action de l'Etat dans les deux collectivités et disposera d'un service unique à compétence interministérielle et des services de sécurité. Les agents seront mis à disposition selon un dispositif qui s'inspire de la relation qui lie, dans les préfectures de région, le secrétaire général aux affaires régionales à ses chargés de mission.

Le représentant de l'Etat pourra également recourir aux services déconcentrés de la Guadeloupe, en tant que de besoin, pour des missions que les services locaux présents à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy ne seraient pas en capacité d'assurer.

Les services de la préfecture de « Saint-Barthélemy-Saint-Martin » seront composés des services de l'ancienne sous-préfecture et de ceux des antennes des directions départementales et régionales de l'Etat en Guadeloupe, regroupés au sein de quatre services (cabinet, libertés publiques et affaires générales, aménagement et développement durable, cohésion sociale et action sanitaire) et deux pôles (affaires économiques et financières, éducation et culture).

De septembre 2007 à mai 2008, les effectifs de l'Etat à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont été renforcés par l'affectation d'agents des ministères de l'intérieur, de la santé, de l'éducation nationale, du développement durable, de l'économie et des finances et du travail. Les affectations doivent se poursuivre fin 2008. Des ajustements sont encore nécessaires en ce qui concerne les services de l'éducation nationale.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les budgets de fonctionnement des antennes saint-martinoises des services de l'Etat (sous-préfecture, direction de

la santé et du développement social, direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, direction départementale de l'équipement, affaires maritimes et aviation civile) ont été regroupés au sein du programme « administration territoriale » et inscrits dans une unité opérationnelle « préfecture de Saint-Barthélemy-Saint-Martin » rattachée au BOP de la préfecture de la Guadeloupe.

Enfin, à Saint-Barthélemy, l'annexe à la préfecture sera progressivement transformée en guichet unique des différentes administrations de l'Etat pour l'ensemble des usagers.

## **2. Une activité normative soutenue à Saint-Barthélemy, plus réduite à Saint-Martin**

### *a) L'élection du premier sénateur de la collectivité*

L'article 18 VII de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer dispose que « *les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin exercent, dès la réunion de plein droit qui suit l'élection de leur conseil territorial, les compétences qui leur sont conférées par la présente loi organique* ».

Les premières élections territoriales se sont déroulées le 1<sup>er</sup> juillet 2007. La première réunion du conseil territorial s'est tenue le 15 juillet 2007 en application du deuxième alinéa de l'article L.O. 6221-10 du code général des collectivités territoriales. La collectivité de Saint-Barthélemy a donc été officiellement installée le 15 juillet 2007. Elle a pour président M. Bruno Magras (UMP).

Le 21 septembre 2008, Saint-Barthélemy a procédé pour la première fois à l'élection de son sénateur. Le collège électoral comprenait 20 membres. Seul candidat déclaré, Michel Magras (UMP), frère du président du conseil territorial et ancien conseiller général, a été élu au premier tour de scrutin avec 18 voix.

### *b) La mise en œuvre rapide des compétences normatives*

La collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy a usé dès sa première année d'existence de son pouvoir normatif dans les domaines de compétence suivants :

- l'urbanisme (code de l'urbanisme adopté par délibération du 30 octobre 2007 modifiée) ;
- le droit de préemption en matière de propriété immobilière (délibération du 12 février 2008) ;
- la fiscalité (code des contributions adopté par délibération du 13 novembre 2007 modifiée) ;

- la circulation routière (délibération du 12 février 2008 modifiée, relative aux conditions d'immatriculation des véhicules circulant sur le territoire de la collectivité, et délibération du 13 mars 2008 relative à l'importation, la réception/homologation et au contrôle technique des véhicules) ;

- la création d'établissements publics (délibération du 20 décembre 2007 portant création d'un établissement public territorial dénommé « chambre économique multi-professionnelle »).

Par ailleurs, un projet de code de l'environnement est à l'étude.

*c) L'installation des institutions et l'exercice des compétences normatives à Saint-Martin*

En 2007, lors des premières élections territoriales, la liste de Louis Constant Fleming (UMP) a obtenu 48,97 % et 16 sièges au second tour de scrutin. M. Fleming a été élu président du conseil territorial de Saint-Martin. Il a néanmoins été déclaré inéligible au mandat de conseiller territorial pour un an par le Conseil d'Etat le vendredi 25 juillet 2008. Il a été remplacé, le 12 août, par Frantz Gumbs (UMP).

M. Louis-Constant Fleming est devenu le premier sénateur de Saint-Martin après les élections sénatoriales du 21 septembre 2008.

La collectivité de Saint-Martin a usé de son pouvoir normatif dans les domaines de compétence suivants :

- la fiscalité : délibération du 21 novembre 2007 modifiée relative aux nouvelles dispositions fiscales applicables à Saint-Martin pour l'année 2008 ;

- la fiscalité routière ; délibération du 21 novembre 2007 instaurant une taxe routière sur les véhicules à moteur ;

- la circulation routière : délibération du 15 janvier 2008 relative à la réglementation applicable aux taxis.

### **3. L'absence de progrès significatifs dans l'organisation des services judiciaires dans les deux collectivités**

*a) Le lent renforcement de la justice à Saint-Martin*

Le tribunal d'instance de Saint-Martin est situé dans l'arrondissement judiciaire de la cour d'appel de Basse-Terre. Il se compose de 5 fonctionnaires des services judiciaires : un greffier en chef, deux greffiers et deux personnels de catégorie C.

Les perspectives de renforcement de la présence de la justice à Saint-Martin devraient se matérialiser par :

- la nomination d'un substitut du procureur. Pour améliorer la réponse judiciaire face à la délinquance et compte tenu de l'éloignement du tribunal de grande instance, le ministre de la justice a décidé en 2006 de nommer un

substitut du procureur de la République qui sera à demeure à Saint-Martin, pour assurer le suivi de l'action publique et l'encadrement des services judiciaires. Son recrutement a cependant été retardé, faute de candidature ayant pu recueillir l'avis favorable du Conseil Supérieur de la Magistrature, selon les indications du secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

- l'expérimentation de la visio-conférence. La compagnie de gendarmerie de Saint-Martin figure au nombre des services devant expérimenter la visio-conférence.

- l'augmentation du nombre d'audiences foraines, à juge unique ou collégiales en matière correctionnelle, qui sont passées de 2 à 3 jours par semaine depuis janvier 2006.

*b) Le projet de création d'un tribunal de première instance*

Le tribunal d'instance de Saint-Martin est également compétent géographiquement pour l'île de Saint-Barthélemy. Il n'existe aucune installation judiciaire sur cette dernière île.

Une mission de la Chancellerie s'est rendue à Saint-Martin en mai 2005. Elle a conclu à l'éventualité de la création sur l'île d'un tribunal de première instance. Une mission interministérielle s'est rendue sur site en novembre 2006, afin d'examiner les aspects immobiliers engendrés par la réforme locale des structures de l'Etat.

Les besoins ont été estimés à environ 2.800 m<sup>2</sup> en surface hors œuvre nette. L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) a quantifié la superficie de terrain nécessaire à environ 5.000 m<sup>2</sup> (variables en fonction des possibilités de construction). A partir de ces éléments de programme, la construction du tribunal de première instance (TPI) a été évaluée à environ 20 millions d'euros, hors foncier.

Les services judiciaires et les autres services de l'Etat, à l'exception de l'administration pénitentiaire, pourraient être regroupés sur un site commun avec des services partagés, étant précisé toutefois que la spécificité de l'institution judiciaire doit être préservée par un bâtiment clairement identifié faisant l'objet de mesures de sécurité et de sûreté appropriées.

La collectivité locale serait prête à mettre à la disposition de l'Etat le site de la bibliothèque municipale actuelle, qui jouxte le palais de justice, en vue de réaliser le TPI. Sa démolition permettrait d'édifier un bâtiment susceptible d'accueillir le TPI, en liaison avec le palais actuel, qui pourrait être également reconstruit (à condition de conserver les façades, selon un souhait local), afin de concevoir un ensemble homogène et entièrement fonctionnel.

Le coût de cette opération serait compris entre 14 et 17 millions d'euros, hors stationnement. Toutefois, aucun crédit d'études n'a été prévu à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2009.

*c) L'abandon du projet de construction d'une maison d'arrêt à Saint-Martin.*

A la suite de la réunion interministérielle du 19 décembre 2006, un groupe de travail technique a été constitué pour étudier les différentes options permettant la gestion des comparutions immédiates à Saint-Martin.

Deux options ont été envisagées :

- l'aménagement d'une construction modulaire transitoire dans l'attente de la construction d'un établissement pénitentiaire à Saint-Martin. Cette option représente, un investissement initial d'environ 500.000 euros pour deux cellules de 2 à 3 places et un coût de fonctionnement de 35.000 euros par an (titre 3) ainsi que 7 à 9 agents (titre 2) ;

- des rotations aériennes assurées par la gendarmerie nationale entre Saint-Martin (siège de la nouvelle juridiction) et l'établissement pénitentiaire de Basse-Terre en Guadeloupe (le périmètre retenu étant la prise en charge de 90 jours de détentions par an). Cette option représente un coût de 1.440 heures de gendarmes par an (le coût moyen de l'activité des gendarmes à Saint-Martin s'élève à 82.200 euros par an pour 1.677 heures) et environ 44.000 euros par an en crédits de titre 3 (frais de transport...).

L'arbitrage retenu a été celui de la gestion des comparutions immédiates par des rotations aériennes.

#### **4. La lutte contre l'immigration clandestine à Saint-Martin**

*a) Le renforcement des moyens humains et matériels*

L'Etat a fourni un effort important pour lutter contre l'immigration clandestine à Saint-Martin. Entre 2004 et 2008, les effectifs de la police aux frontières (PAF) de Guadeloupe ont augmenté de 19,6 %. De plus, la PAF de Guadeloupe a redéployé ses effectifs et l'antenne PAF de Saint-Martin a été renforcée, tandis que la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières à Saint-Barthélemy ont été entièrement confiés à la gendarmerie nationale.

**A Saint-Martin, un local de rétention administrative a été inauguré au mois de mai 2008.** Il est placé sous la responsabilité de la PAF, dont les effectifs ont augmenté, et pourra accueillir 12 personnes. Les reconduites à la frontière pourront être désormais effectuées au départ de l'aéroport international de Juliana et non plus comme autrefois par l'intermédiaire du centre de rétention de Guadeloupe.

**Bilan des reconduites à la frontière pour Saint-Martin**

année	2006	2007	Evolution en %
<b>Nombre d'éloignements</b>	289	287	- 0,69%

**Nationalités des personnes reconduites à la frontière**

Nationalités	année 2006	année 2007	Evolution en %
<b>Haitienne</b>	135	71	- 47,4 %
<b>Dominicaine (rep.)</b>	51	35	- 31,3 %
<b>Dominicaine</b>	37	58	+ 56,7 %
<b>Jamaïcaine</b>	21	32	+ 52,3 %
<b>Sainte Lucienne</b>	16	/	/
<b>Chinoise</b>	/	32	/

*b) Les actions internationales entreprises pour lutter contre l'immigration clandestine*

Ces actions internationales s'articulent autour de deux axes : d'une part, la conclusion, dès que cela est envisageable, d'accords de réadmission avec les Etats de la zone et, d'autre part, le développement d'actions de coopération policière et douanière.

Ainsi, un accord de réadmission est en vigueur avec Sainte-Lucie depuis le 23 avril 2005. Il en est de même pour la Dominique, île avec laquelle un accord de réadmission est entré en vigueur le 23 mars 2007.

Des projets d'accords ont été adressés à la Barbade et sont actuellement examinés par le gouvernement de cet Etat. Après le refus de Trinité-et-Tobago de conclure un premier projet d'accord, la France a adressé au gouvernement trinitadien un nouveau projet, encore en cours d'examen.

Pour les ressortissants d'Antigua, des Bahamas, de la Barbade, de Belize, de Grenade, de Saint-Christophe-et-Niévès, de Saint-Vincent et de Trinité-et-Tobago, la conclusion de tels accords constituera pour la France une condition *sine qua non* à l'exemption de visa.

Ainsi, 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'outre-mer, 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 dans les collectivités territoriales des Antilles-Guyane et de réadmission sont ainsi en cours de négociation avec la Barbade et Trinité-et-Tobago.

S'agissant enfin d'Haïti, des consultations sont en cours avec les autorités de l'Etat, afin d'aboutir à la conclusion d'un accord de gestion concertée des flux migratoires, prévoyant des dispositifs de co-développement et de réadmission.

**La coopération internationale policière s'est intensifiée en 2008 dans la zone, notamment avec les Pays-Bas.** Ainsi l'accord de coopération douanière à Saint-Martin, dont la signature remontait en 2002, devrait pouvoir entrer en vigueur cette année grâce au retrait de la stipulation sur le droit à l'interpellation qui souffrait, en France, d'un vice d'inconstitutionnalité<sup>1</sup>.

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. Son comité de mise en application est aujourd'hui installé et étudie la mise en œuvre de divers dispositifs de coopération, tels que la constitution d'équipes binationales aux postes de contrôle douanier des aéroports.

En outre, un accord de coopération policière à Saint-Martin devrait être signé dans les prochains mois entre les deux Etats. Après une longue période de consultations interministérielles côté français, le projet a été transmis aux autorités de La Haye au mois de juillet 2008.

Il s'agit d'un accord de coopération policière qui comprend notamment des stipulations visant à instaurer une collaboration directe entre les services chargés des missions de police : il instaure un dispositif d'assistance mutuelle, d'observation et de poursuite transfrontalière.

#### *c) Les autres axes de coopération à Saint-Martin*

Le 6 mars 2008, à l'initiative du représentant de l'Etat à Saint-Martin, une rencontre bilatérale a permis d'identifier différents secteurs d'administration dans lesquels pourraient être engagée une importante concertation et, le cas échéant, une harmonisation des actions.

Ainsi, en matière de santé, le lieutenant-gouverneur des Pays-Bas à Sint-Maarten et le préfet de Saint-Martin ont envisagé de formuler une déclaration conjointe visant à rationaliser leurs actions.

---

<sup>1</sup> La stipulation accordant aux agents néerlandais et français le droit d'interpellation sur le territoire de l'autre Etat dans le cadre de poursuites transfrontalières apparaissant inconstitutionnelle, l'accord n'a pas été ratifié par la France. Le Gouvernement néerlandais ayant finalement accepté de retirer la stipulation problématique, cet accord devrait pouvoir entrer en vigueur sur le territoire de l'île de Saint-Martin dans les meilleurs délais.

## ***D. LES ÎLES WALLIS ET FUTUNA CONFRONTÉES À L'EXODE DÉMOGRAPHIQUE***

### **1. Une baisse de la population dans l'archipel entre 2003 et 2008**

En 2003, Wallis et Futuna comptaient 14.944 habitants. A l'issue du recensement général effectué en juillet 2008, il apparaît que la population a diminué de 9,8 %, pour s'établir à 13.484 habitants.

En effet, entre 2003 et 2008, si le solde naturel<sup>1</sup> reste positif (+ 750), le solde migratoire<sup>2</sup> est fortement déficitaire (- 2210), entraînant une baisse de la population de 1.460 personnes.

La baisse est plus forte sur l'île de Futuna (- 12,6 %) que sur l'île de Wallis (- 8,4 %). Cependant, la répartition de la population entre les deux îles ne varie pas : deux tiers sur Wallis et un tiers sur Futuna.

Tous les districts et presque tous les villages se dépeuplent. Seuls Gahi et Mala'e (circonscription d'Uvea) gardent un solde naturel très légèrement supérieur au solde migratoire, et voient ainsi leur population croître respectivement de 6 et 2 habitants.

Au sein de l'archipel, on recense 320 logements vacants pour un total de 3 467 logements, soit 9,2 % du parc immobilier. Le nombre moyen d'occupants dans les résidences principales est passé de 4,8 en 2003 à 4,3 en 2008.

Le territoire, dont le développement dépend entièrement des engagements de l'Etat, offre malheureusement peu de perspectives aux jeunes. Près de 70 % des emplois sont publics et le secteur privé demeure marginal, en dépit d'un potentiel en matière de pêche et de tourisme.

L'activité sur les îles Wallis et Futuna a montré une certaine atonie en 2007, avec en particulier un secteur productif en perte de vitesse. Le secteur du BTP a connu une mauvaise année avec la cessation d'activité de nombreuses entreprises au premier semestre 2007 (16 fermetures contre 5 créations sur les 65 sociétés recensées fin 2006).

En réponse à ces difficultés, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une dotation de 25 380 euros pour le dispositif de prime à la création d'emplois dans le secteur privé. Cette aide est versée pendant trois ans, selon un régime dégressif.

Par ailleurs, le programme « 40 cadres », également financé par le programme « Emploi outre-mer », assure la formation en métropole de cadres d'origine wallisienne et futunienne, en vue de leur participation au développement de la collectivité. Un dispositif similaire, « cadre avenir », mis en place lors des accords de Matignon de 1988 et pérennisé par l'Accord de

---

<sup>1</sup> *Ecart entre le nombre des naissances et le nombre de décès.*

<sup>2</sup> *Ecart entre le nombre de personnes entrant dans le Territoire pour y résider et le nombre de personnes sortant du Territoire pour résider ailleurs, y compris en métropole ou en Nouvelle-Calédonie.*

Nouméa de 1998 permet la formation en métropole de cadres d'origine mélanésienne. Ces deux programmes devraient recevoir une dotation de 6,2 millions d'euros en 2009.

## **2. Un nouveau roi à Wallis**

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).

Le royaume wallisien d'Uvéa et les deux royaumes futuniens de Sigave et d'Alo ne sont pas des monarchies héréditaires mais électives : ce sont les familles nobles, les Alik, qui élisent ou destituent les rois. Chaque roi - Lavelua à Wallis, Tu'i Agaifo et Tu'i Sigave à Futuna - 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.

Le nouveau Lavelua a été intronisé le 25 juillet 2008 à Mata-Utu, sur l'île d'Uvéa, un an de deuil après le décès de son prédécesseur, Tomasi Kulimoetoke II, qui a régné de 1959 à 2007. Le nouveau souverain, M. Kapeliele Faupala, avait été nommé en 2004 premier ministre, ou Kivalu, du précédent Lavelua, et avait joué un rôle important dans la crise politique de 2005. Aussi sa désignation est-elle contestée par plusieurs chefs coutumiers du camp des réformateurs.

Le royaume d'Alo (Futuna) n'a plus de roi depuis la démission de M. Soane Patita Maituku, le 19 février 2008.

Le « Tu'i sigave » ou roi de Sigave (Futuna) est M. Visésio Moeliku depuis le 10 mars 2004.

### **3. Le désenclavement et l'insertion professionnelle, priorités du contrat de développement 2007-2011**

Le contrat de développement entre l'Etat et la collectivité de Wallis et Futuna, dont le montant s'élève à 41,860 millions d'euros pour la participation de l'Etat, 27,89 millions d'euros étant imputés sur les crédits du programme « Conditions de vie outre-mer », a été signé le 20 février 2007. Les principaux domaines d'intervention de ce contrat portent sur 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 et de la convention de développement 2003-2007.

Les actions mises en œuvre dans le secteur social sont amplifiées, en raison de la configuration socio-économique du Territoire. Afin d'éviter que les inégalités sociales ne s'accroissent, l'intervention de l'Etat visera en particulier les aides aux personnes âgées, à l'enfance, aux personnes handicapées, ainsi que le logement des personnes démunies.

Une attention particulière est accordée à la formation et à l'insertion professionnelles, en raison du **faible taux d'activité observé sur le territoire 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 en leur faveur.

Par ailleurs, l'état de vétusté des établissements scolaires, dénoncé par votre commission en 2007, 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.

Dans le domaine de la voirie et de l'adduction d'eau potable, l'importance des besoins à satisfaire, aussi bien à Wallis qu'à Futuna, justifie la poursuite et le renforcement des actions entreprises dans le cadre des précédents contrats.

Au 31 décembre 2007, le montant des engagements et des mandatement, tous ministères confondus, atteint 4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 0,7 million d'euros en crédits de paiement.

En 2008, 1 789 160 euros en autorisations d'engagement et 4 300 000 euros en crédits de paiement ont été mis en place en faveur de la politique contractuelle à Wallis et Futuna. Au 30 juin 2008, 0,6 million d'euros en AE et 1,3 million d'euros en CP ont été consommés, principalement en faveur de la piste de l'aérodrome de Vélé et de diverses actions relatives aux infrastructures (adduction d'eau, réseau routier, travaux maritimes).

#### **4. L'amélioration des liaisons aériennes entre Wallis et Futuna**

La nouvelle piste de l'aérodrome de Vele a été inaugurée le 13 novembre 2008 par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Yves Jégo.

L'opération d'agrandissement et d'amélioration de la piste d'atterrissage de Vele permet l'accueil de plus gros porteurs que le Twin-Otter en vol commercial, dans des conditions d'ouverture de piste moins sensibles aux aléas climatiques qu'actuellement et dotée d'un balisage permettant les évacuations sanitaires de nuit, en toute sécurité.

L'ensemble de l'opération est financé à hauteur d'environ 7 millions d'euros par l'Etat, qui financera également le balisage pour 1 million d'euros.

Cette opération s'accompagne du relogement des riverains avec lesquels les négociations se poursuivent. Ce relogement, pris en charge par l'assemblée territoriale, est évalué à 2,2 millions d'euros.

Un seul Twin-Otter, exploité par la Compagnie Air Calédonie International sous le contrôle de la DGAC, assurait la liaison intérieure entre Wallis et Futuna, à raison de 2 à 3 rotations par jour (sauf le jeudi, journée consacrée à son entretien).

Cet avion ancien - offert au territoire par le maire de Paris, Jacques Chirac, en 1988 - est aujourd'hui sujet à de fréquentes pannes, entraînant le recours à des appareils étrangers, quand ils sont disponibles. Les solutions alternatives lors des révisions périodiques et lors des évacuations sanitaires présentent par ailleurs un coût exorbitant.

En cas de catastrophe aérienne, la collectivité ne disposait d'aucun moyen de secours aérien ou maritime, les moyens les plus proches étant situés en Nouvelle-Calédonie, à plus de 6 heures pour un aéronef et de 3 jours pour un navire.

Depuis le 22 septembre 2008, un deuxième Twin Otter assure la liaison entre Wallis et Futuna.

Le choix d'un deuxième Twin, plutôt que le remplacement du premier par un ATR ou un autre aéronef de plus grande capacité, ou la mise en ligne d'un deuxième avion d'un autre modèle, s'est imposé comme la solution la plus rationnelle et la moins coûteuse (pilotes, personnels d'entretien, pièces de rechange identiques).

La collectivité a choisi de louer cet appareil pendant cinq ans, ce qui lui permettra de poursuivre sa réflexion, avant d'arrêter sa position sur un éventuel achat.

La mise en service de ce deuxième appareil a entraîné des investissements à hauteur de 505 500 euros (caution de garantie, enregistrement au registre français, stock de pièces détachées).

L'exploitation de la ligne est structurellement déficitaire. Aussi la contribution de la collectivité à la desserte inter-îles est-elle estimée à 2 329 674 euros en année pleine, l'Etat lui apportant une aide conséquente à cet effet.

### ***E. LA RELANCE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE***

Votre rapporteur a effectué en avril 2008, au nom de la commission des lois, une mission d'information en Polynésie française, avec notre collègue Bernard Frimat. Le rapport d'information dressant le compte rendu de cette mission devrait être publié en décembre 2008.

#### **1. La situation politique après le renouvellement anticipé de l'assemblée de la Polynésie française en février 2008**

##### **• Le renouvellement anticipé de l'assemblée de la Polynésie française**

Le mode de scrutin pour l'élection à l'assemblée de la Polynésie française a été modifié par la loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française. Il s'agit désormais d'un scrutin de liste à la représentation proportionnelle à deux tours. Aux termes de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, l'assemblée de la collectivité est composée de 57 membres élus pour cinq ans.

L'article 36 de la loi organique du 7 décembre 2007 prévoyait le renouvellement anticipé de l'assemblée de la Polynésie française, afin d'assurer la mise en œuvre des nouvelles dispositions électorales et institutionnelles.

Le décret n° 2007-1728 du 8 décembre 2007 portant convocation des électeurs pour le renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française a organisé cette élection les 27 janvier et 10 février 2008. Au total, 32 listes au total (soit le même nombre qu'en 2004) ont participé à l'élection territoriale le 27 janvier 2008 dans les 6 circonscriptions.

Au second tour de scrutin, le 10 février 2008, les listes To Tatou Ai'a et apparentées, menées par M. Gaston Tong Sang ont obtenu 45,69 % des voix, en progression de 9,17 points (36,52 % au 1er tour) et 27 sièges (dont les 2 sièges obtenus au 1er tour aux îles Marquises). Les listes Union Pour La Démocratie (UPLD) et apparentées, conduites par M. Oscar Temaru ont obtenu 37,16 % des voix, soit + 4,34 points (32,82 % au 1er tour) et 20 sièges. Enfin, les listes Tahoeraa Huiraatira, menées par M. Gaston Flosse ont reculé de 4,68 points avec 17,12 % des suffrages exprimés (21,8 % au 1er tour) et 10 sièges (dont 1 siège obtenu au 1er tour aux îles Marquises).

Ainsi, au terme du second tour de scrutin, M. Gaston Tong Sang remportait une majorité relative proche de la majorité absolue. Néanmoins, le 23 février 2008, M. Gaston Flosse passait un accord avec M. Oscar Temaru, permettant ainsi au chef de file du Tahoerra d'être élu président de la Polynésie française avec 29 voix, contre 27 à M. Gaston Tong Sang.

M. Oscar Temaru a ensuite été élu à la présidence de l'assemblée de la Polynésie française.

#### • **Le vote d'une motion de défiance**

Six représentants des archipels, conduits par M. Teina Maraeura, ont déposé le 8 avril 2008, à l'Assemblée de Polynésie française, la déclaration de constitution de leur groupe politique "Te Mana o te mau motu" (le pouvoir des îles).

Avec la création de ce groupe, les élus des Marquises et des Tuamotu souhaitent bénéficier d'une plus grande autonomie par rapport au parti qui dirige le gouvernement polynésien.

Le mouvement des Iliens rassemble par conséquent des élus de tendances différentes, que rapproche la volonté de s'émanciper face à des institutions qui les ont longtemps négligés et maintenus dans la dépendance.

Le 10 avril 2008, le groupe To Tatou Ai'a dépose devant l'assemblée de la Polynésie française une **motion de défiance** tendant à renverser M. Gaston Flosse et à installer à la présidence M. Gaston Tong Sang<sup>1</sup>.

Le 15 avril au matin, Mme Justine Teura (Iles sous le Vent) et M. Michel Yip (Tuamotu) quittent le groupe UDSP de l'assemblée de la Polynésie française, pour rejoindre le groupe des Iliens. Le groupe To Tatou Ai'a et le groupe des Iliens disposent donc de 29 sièges au sein de l'assemblée, l'UDSP ne comptant plus que 27 élus.

En conséquence, **la motion de défiance a été adoptée le 15 avril 2008 par 29 voix**, en l'absence des membres du gouvernement de M. Gaston Flosse. M. Gaston Tong Sang a aussitôt pris ses fonctions de président de la Polynésie française.

#### • **La poursuite de la recomposition politique lors des élections municipales**

Les élections municipales ont confirmé la percée de l'alliance To Tatou Ai'a dirigée par M. Gaston Tong Sang, qui a remporté ou conservé la quasi-totalité des communes composant la zone urbaine de Papeete, à l'exception de Faa'a.

---

<sup>1</sup> La loi organique du 7 décembre 2007 substitue par ailleurs à la motion de censure une motion de défiance constructive. Celle-ci doit être signée par au moins le quart des membres de l'assemblée de la Polynésie française, chaque représentant ne pouvant signer plus de deux motions de défiance par année civile (art. 156 du statut).

L'UPLD de M. Oscar Temaru a confirmé son implantation dans les archipels des Tuamotu-Gambier et des Australes et a conquis une commune importante, Moorea peuplée de 17.000 habitants.

Enfin, le Tahoeraa Huiraa de M. Gaston Flosse enregistre un recul significatif par rapport aux municipales de 2001, en perdant 24 des 38 communes qu'il détenait, dont le fief historique de Pirae.

Deux sièges étaient ensuite à pourvoir lors des élections sénatoriales du 21 septembre 2008. Le collège électoral était composé de 697 membres, 12 candidats briguant les deux sièges de sénateurs.

Le ticket UMP formé par le président de la Polynésie française, Gaston Tong Sang et l'ancienne députée Béatrice Vernaudo, a été lourdement battu dès le premier tour de scrutin par l'alliance entre le sénateur sortant Gaston Flosse (Tahoeraa) et Richard Tuheiava (UPLD).

## **2. Le contrat urbain et le contrat de projet 2008-2014**

### **• Le contrat urbain de cohésion sociale 2007-2009 de l'agglomération de Papeete**

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. Il comporte cinq priorités :

- l'accès à l'emploi et l'insertion par l'activité économique ;
- l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie ;
- la réussite éducative ;
- la prévention de la délinquance ;
- l'amélioration de la santé.

L'Etat s'engage à verser chaque année un montant minimal de 1,80 million d'euros en provenance du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et de 1,06 million d'euros en provenance du ministère en charge de la politique de la ville, auxquels se sont ajoutés, pour 2007, 407 676 euros de crédits pour la réussite éducative. En outre, la Polynésie française s'engage à participer à ce contrat à hauteur de 1,26 million d'euros.

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.

Au 30 juin 2008, le taux d'exécution de ce CUCS est de 36 %, et le taux des mandatements par rapport aux engagements pris atteint 45 %.

### **• Le contrat de projets 2008-2014 de la Polynésie française**

L'article 1er de la loi n° 94-99 du 5 février 1994, d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française disposait que, pour une durée de dix ans, seraient définies les conditions dans

lesquelles la solidarité exprimée par la Nation aidera le territoire de la Polynésie française. En application de cette disposition, deux contrats de développement ont été signés avec la Polynésie française.

L'Etat a ensuite accepté le prolongement de ce partenariat, au-delà des dispositions prévues par la loi d'orientation, dans le cadre d'un projet ciblé sur les thèmes les plus prioritaires au plan local. La définition de cette nouvelle politique contractuelle en faveur de la Polynésie française s'est concrétisée le 27 mai 2008 par la signature d'un contrat de projet avec l'Etat, afin d'accompagner le développement économique et social de ce territoire d'outre-mer pour les années 2008 à 2013.

D'un montant total de 435 millions d'euros, auquel l'Etat contribue à hauteur de 177 millions d'euros, le nouveau contrat s'articule autour des priorités suivantes :

- le logement (79,14 millions d'euros), afin de permettre l'accessibilité à un logement décent des populations les plus démunies, en résorbant l'habitat insalubre, en développant l'offre locative sociale et en remettant à niveau le parc locatif ancien (plus de 1 800 logements seront ainsi construits ou réhabilités au cours de la période) ;

- la santé (33,84 millions d'euros) : améliorer la couverture sanitaire territoriale conformément aux recommandations du schéma d'organisation sanitaire, en développant l'offre de soins de proximité et en renforçant les moyens dans les domaines des urgences, de la santé mentale et de la sécurité sanitaire ;

- les équipements structurants (61,98 millions d'euros), pour renforcer la sécurité des personnes, notamment face au risque cyclonique, par la construction d'abris de survie, en généralisant l'adduction en eau potable, et en améliorant l'assainissement des eaux usées et la gestion des déchets ;

- l'éducation et la recherche (2,1 millions d'euros) : améliorer l'efficacité du système universitaire par la construction d'infrastructures (extension de la cité universitaire, construction d'une maison internationale et d'une maison des étudiants) et par le développement de la recherche.

Au 30 juin 2008, seule l'opération relative à l'assainissement de l'agglomération de Papeete a été engagée à hauteur de 592 000 euros sur le programme « Conditions de vie outre-mer ».

### **3. Le risque d'une remise en cause du service militaire adapté en Polynésie française**

Lors de sa mission d'information en Polynésie française avec notre collègue Bernard Frimat, votre rapporteur a visité le détachement du service militaire adapté de Tubuaï, aux îles australes. Il a constaté que ce détachement, qui comporte en particulier une filière de formation aux métiers de l'agriculture répondant idéalement aux besoins de cet archipel parfois qualifié de « grenier de la Polynésie française », obtenait d'excellents résultats sur l'insertion professionnelle des jeunes.

Le SMA est présent en Polynésie française depuis 1989. Ses différents détachements ont été implantés progressivement sur les 4 archipels :

- en 1989 aux îles Marquises (Hiva Oa) ;
- en 1995 aux îles de la Société (Tahiti) et aux Tuamotu-Gambier (Hao) ;
- en 1996 aux îles Australes (Tubuaï).

En 1995, ces détachements, devenus compagnies de formation professionnelle, constituent le groupement du service militaire adapté (GSMA) de Polynésie française, dont l'état-major est implanté à Tahiti (Mahina).

Au cours des deux dernières années, le GSMA de Polynésie française a fait l'objet de réflexions visant à redéfinir ses missions et son organisation pour les adapter aux besoins et aux potentialités du territoire, tout en maîtrisant des coûts de fonctionnement et de formation structurellement élevés.

Depuis le 17 octobre 2006, une convention signée entre la Polynésie française et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer redéfinit le cadre d'action du GSMA de Polynésie française, en tenant compte des orientations exprimées par le gouvernement de la Polynésie française. Selon cette convention, le GSMA aujourd'hui doit concourir :

- au désenclavement des archipels et au rééquilibrage entre Tahiti et les îles, en participant prioritairement à la formation **des jeunes des archipels éloignés** dans des filières en liaison avec les activités dominantes locales afin de favoriser l'installation et le retour de la population ;

- à l'entretien de la cohésion sociale en participant aux actions d'insertion professionnelle à Tahiti, notamment au profit des jeunes en situation d'exclusion et en complément des actions du gouvernement de la Polynésie française.

Les objectifs de performance ont été modifiés en fonction des résultats attendus en Polynésie française :

- fixation des jeunes dans les archipels éloignés ;
- insertion dans l'archipel de la Société.

**Effectifs du service militaire adapté en Polynésie française**

<b>Catégorie de personnels</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Officiers	9	9
Sous-officiers	43	44
Engagés volontaires	26	28
Personnels civils	0	0
<b>Volontaires</b>	<b>226</b>	<b>246</b>
- dont Techniciens	61	61
- dont Stagiaires	165	185
<b>Total</b>	<b>304</b>	<b>327</b>

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

Le GSMA des îles australes, visité par notre collègue Bernard Frimat et votre rapporteur, forme ainsi une soixantaine de jeunes garçons et filles, dont 30 % sont issus de cet archipel. Souvent en rupture avec leur famille et dépourvus de qualification, ces jeunes suivent un mois de formation militaire, un mois de formation au permis de conduire, puis dix mois de formation dans une filière professionnelle (agriculture, mécanique, activités familiales, bâtiment et travaux publics).

Chaque filière permet au volontaire de recevoir une attestation de formation professionnelle, la filière agriculture apportant même la qualification du certificat d'aptitude professionnelle (CAP, en un an au lieu de deux). **Le taux d'insertion des jeunes à la sortie du Saint-Martin atteint 85 %.**

Le personnel d'encadrement de ce groupement a par ailleurs indiqué que celui-ci était **parfaitement intégré à la vie de l'île de Tubuaï**, les volontaires prodiguant des conseils aux agriculteurs, la filière BTP ayant participé à la rénovation du collège et les produits agricoles de l'établissement étant confiés à des associations de soutien aux personnes défavorisées.

#### Budget alloué au service militaire adapté en Polynésie française

	2007 Exécution		2008 Programmation		2009 Prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2 dépenses de personnel	7 M€	7 M€	7,1 M€	7,1 M€	7,8 M€	7,8 M€
Titre 3 dépenses de fonctionnement	3,13 M€	3,13 M€	3,24 M€	3,24 M€	3,3 M€	3,3 M€
Titre 5 dépenses d'investissement	1,29 M€	0,77 M€	0,1 M€	0,55 M€	0,3 M€	0,6 M€
Total PLF	11,42 M€	10,9 M€	10,89 M€	10,44 M€	11,4 M€	11,7 M€

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

La réorganisation du dispositif du SMA réalisée en 2008 et 2009 en Guyane, devrait permettre un renforcement du groupement polynésien, qui apparaît sous-encadré en raison de son éclatement au sein de 4 archipels.

En effet, à partir de 2009, un redéploiement des ETP de « volontaires stagiaires » pourrait être envisagé au bénéfice du GSMA de Polynésie française, dont les capacités de recrutement et d'insertion paraissent plus dynamiques.

A terme dans les archipels, la formation professionnelle sera articulée autour de 3 options : construction et entretien de l'habitat, maintenance en mécaniques diverses et activités familiales. A Tahiti, le GSMA regroupera les formations lourdes à soutenir : travaux publics, métiers de la mer, agent de prévention, agent de restauration.

Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'avenir du SMA en Polynésie française pourrait nécessiter un recentrage du groupement sur Tahiti. Cette solution permettrait néanmoins à la jeunesse en difficulté des archipels éloignés d'y être formée.

Par ailleurs, des chantiers d'application, qui relèvent de la compétence du Haut Commissaire, pourraient toujours être réalisés au profit des archipels.

Enfin, en rentabilisant au mieux le soutien, le regroupement permettrait même d'augmenter la capacité de formation du GSMA de Polynésie française par transfert de cadres, sous enveloppe, de la fonction soutien vers la fonction formation.

Si votre rapporteur comprend les impératifs budgétaires qui peuvent conduire à une réorganisation du SMA en Polynésie française, il souligne cependant que **la dispersion des activités au sein des archipels est inhérente à l'identité de la collectivité**. La perspective d'un regroupement des activités de formation de l'Etat à Tahiti paraît donc contredire **l'objectif de développement équilibré de la Polynésie française, au moyen de l'installation des jeunes dans leur archipel d'origine**.

Votre rapporteur estime que la concentration du service militaire adapté à Tahiti, signifiant pour les archipels un désengagement de l'Etat, ne ferait qu'accentuer une évolution qu'il conviendrait plutôt de corriger, pour assurer le développement de l'ensemble de la Polynésie française.

Lors de son audition par la commission des Lois le 25 novembre 2008, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a tenu à rassurer à cet égard les membres de la commission des Lois en indiquant que le regroupement du service militaire adapté à Tahiti n'était pas envisagé.

#### Bilan du service militaire adapté en Polynésie française en 2007

Objectif stratégique	Cibles 2007		Résultats
	SMA	GSMA-Pf	GSMA-Pf
Taux d'insertion	75%	78%	85,5%
Objectifs opérationnels			
Taux de réalisation des volontaires	100%	100%	105,11%
Taux d'attribution de l'attestation de formation professionnelle (AFP)	86%	85%	100%
Taux d'attribution de l'attestation de formation citoyen (AFC)	65%	65%	86,98%
Taux d'obtention du certificat d'étude général (CFG)	65%	65%	90,11%
Taux d'obtention du permis B	63%	62%	76,25%
Taux de féminisation	24%	25%	30,1%
Autres objectifs			
Taux d'attribution de l'attestation de formation aux premiers secours			81,9%

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

#### 4. La nécessité de mesures urgentes pour le centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania

La Polynésie française dispose de trois établissements pénitentiaires :

- le centre pénitentiaire de Faa'a à Tahiti (135 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).

Ces trois établissements présentent des situations très 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 phénomènes récurrents de forte surpopulation carcérale.

Au cours de la mission d'information de la commission des lois en Polynésie française, notre collègue Bernard Frimat et votre rapporteur ont pu visiter, le 1<sup>er</sup> mai 2008, le centre pénitentiaire de Nuutania.

Ce centre se trouve dans une situation très inquiétante. En effet, il accueillait à cette date 384 détenus pour 135 places, soit **un taux de surpopulation de 285 %**, qui en fait le plus surpeuplé de tous les établissements pénitentiaires français.

L'équilibre précaire de l'établissement doit beaucoup à la grande compétence et au dévouement du personnel de l'administration pénitentiaire, à commencer par sa directrice, Mme Martine Boisson.

**Répartition de la population pénale de Polynésie française**

Etablissements	Capacité d'accueil	Population pénale au 1er juin 2008	
		Population	Taux d'occupation.
<b>C.P Faa'a Nuutania</b>			
quartier maison d'arrêt	76	197	259,2 %
quartier centre de détention	59	188	318,6 %
<b>Maison d'arrêt d'Uturoa</b>	20	16	80 %
<b>Maison d'arrêt de Taiohae</b>	5	3	60 %

Cependant, les conditions de détention observées sur place sont indignes de notre pays et méconnaissent les droits fondamentaux. Les détenus vivent pour la plupart à quatre dans dix mètres carrés<sup>1</sup> et n'ont accès qu'à très peu d'activités en raison du manque d'équipements et de place. La très forte surpopulation entretient des risques permanents de tension, qui font de cet établissement une poudrière.

En outre, de nombreux détenus effectuent à Nuutania de longues peines, dans des conditions qui ne permettent pas de préparer leur sortie.

<sup>1</sup> Espace comprenant une douche et des toilettes.

L'activité des juridictions judiciaires de Papeete ne permet d'espérer aucune évolution favorable tant que cette structure demeurera inchangée. En effet, alors que les capacités d'accueil sont repoussées au-delà des limites de l'acceptable à chaque nouvelle entrée, le stock des peines non exécutées s'élève à 800 en Polynésie française.

Aussi paraît-il indispensable d'accélérer les mesures qui permettront d'améliorer la situation du centre pénitentiaire de Nuutania.

Ainsi, un nouveau centre pour peines aménagées doit ouvrir en 2009. Ce centre offrira 30 places supplémentaires pour des détenus placés en semi-liberté, bénéficiant d'un placement extérieur ou d'une mesure de corvée extérieure, soit une respiration bien modeste au regard des besoins identifiés.

Un centre de détention de 150 places doit ensuite être construit sur une emprise foncière mise à disposition par la Polynésie française. Ce centre devrait être achevé en 2011 et accueillir des détenus condamnés à des peines moyennes, ne présentant pas un profil de dangerosité élevée.

Des recrutements locaux permettront, selon les indications de la Chancellerie, d'assurer le fonctionnement de cet établissement et de remplacer les agents partant à la retraite.

Lors de son audition par la commission des lois le 12 novembre dernier, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, interrogée par MM. Richard Tuheiava et Bernard Frimat, a indiqué que le ministère de la justice utiliserait un terrain actuellement occupé par le ministère de la défense à Papeari pour y construire 250 places supplémentaires, dont l'ouverture interviendrait en 2012 ou 2013.

Votre rapporteur restera attentif à la réalisation de ces programmes, indispensables pour corriger une situation indigne de la République.

## ***F. LA RÉFLEXION SUR LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE***

### **1. La poursuite des transferts de compétence prévus par l'Accord de Nouméa**

#### *a) La situation politique depuis 2007*

Après la défaite des candidats soutenus par l'Avenir ensemble aux élections législatives de 2007, 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.

Lors de la désignation des membres du gouvernement le 21 août 2007, la liste Avenir Ensemble/Rassemblement UMP a 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.

L'accord conclu avec l'Avenir ensemble permet aux élus Rassemblement-UMP de sortir de l'opposition dans laquelle ils se trouvaient depuis mai 2004, mais entraîne un retour à la bipolarisation de la vie politique calédonienne, entre les camps indépendantiste et loyaliste. La situation politique reste tendue et fragile dans l'attente des échéances électorales visant à renouveler le Congrès en mai 2009.

*b) La préparation d'une modification de la loi organique du 19 mars 1999*

Dans le cadre des transferts de compétences prévus par l'Accord de Nouméa et la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et dans le souci de les faciliter, la loi organique devrait être modifiée<sup>1</sup>.

Cette possibilité fait l'objet d'une étude attentive de la part de la mission d'appui aux transferts de compétences dont les membres ont été désignés par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, à la demande du Premier Ministre.

En outre, plusieurs textes sont actuellement en cours de rédaction : modification de l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie, pour permettre la création d'un service territorial de secours, décret d'application de l'ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales ainsi qu'une ordonnance sur le régime comptable et financier des établissements publics industriels et commerciaux.

---

<sup>1</sup> *Le point 2.2 du relevé de conclusions de la réunion du Comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 20 décembre 2007 dispose ainsi que : « Conformément aux conclusions du 5ème comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 2 février 2006, le comité des signataires rappelle que, dans le strict respect de l'Accord de Nouméa, un groupe de travail composé de l'ensemble des partenaires de Nouméa – qu'ils soient représentatifs des institutions ou représentatifs des partis politiques – a été réuni autour du Haut-commissaire pour aboutir à un projet de texte. Compte tenu du consensus politique constaté sur le projet de texte, l'Etat s'engage à prendre les mesures nécessaires pour que la loi organique soit modifiée dans un délai le plus bref possible. »*

**En application de l'Accord de Nouméa, la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit trois catégories de transferts.**

**• Les transferts prévus par l'article 21- III :**

- la police et la sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et de circulation maritime dans les eaux territoriales ;
- l'enseignement du 2nd degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du 1er cycle du 2nd degré ; santé scolaire ;
- l'enseignement primaire privé ;
- le droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial ;
- la sécurité civile.

Les compétences transférées et l'échéancier des transferts feront l'objet d'une loi de pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du congrès, au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant le début du mandat en 2009.

**• Les transferts prévus par l'article 27 :**

Le congrès peut, à partir du début de son mandat commençant en 2009, adopter à la majorité simple une résolution tendant à ce que lui soient transférées, par une loi organique ultérieure, les compétences suivantes :

- les règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, le contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, le régime comptable et financier des collectivités ;
- l'enseignement supérieur ;
- la communication audiovisuelle.

Une loi organique est nécessaire pour organiser les transferts concernant l'organisation des collectivités locales.

**• Les transferts prévus par l'article 23 :**

Les établissements publics suivants sont transférés à la Nouvelle-Calédonie par des décrets en Conseil d'Etat pris sur proposition du congrès, qui précisent la date et les modalités de transfert :

- l'Office des Postes et Télécommunications ;
- l'Institut de Formation des Personnels Administratifs ;
- l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (ADRAF) ;
- l'Agence de Développement de la Culture Kanake (ADCK) ;
- le Centre de Documentation Pédagogique (CDP).

Il convient de noter que l'Office des Postes et Télécommunications et l'Institut de Formation des Personnels Administratifs ont d'ores et déjà été transférés.

S'agissant des transferts de l'ADRAF, l'ADCK et du CDP, ils peuvent être demandés à tout moment, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et jusqu'au scrutin prévu à l'article 216 (soit la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté) par le vote d'une résolution du congrès adoptée à la majorité simple.

*c) Les travaux préparatoires au niveau local*

Les travaux préparatoires aux transferts de compétence ont été engagés dès septembre 2006, sous l'autorité du Haut commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Dans ce cadre, un comité de pilotage, à vocation politique, s'est réuni le 9 février 2007 afin de tracer, selon une méthode consensuelle, les grandes lignes de la préparation des transferts de compétences, et notamment le calendrier et la méthode de travail. Présidé par le Haut-commissaire, il réunit les délégations des partis représentatifs : Rassemblement-UMP, l'Avenir ensemble et FLNKS.

Au cours de l'année 2007, ont été progressivement installés des groupes de travail (groupes techniques), rattachés à chaque compétence ou établissement public à transférer, sans distinguer si le transfert relève de l'article 21.III, de l'article 23 ou de l'article 27 de la loi organique. Les membres des groupes techniques tiennent leur légitimité de leur désignation par le comité de pilotage.

Enfin, des comités consultatifs composés des acteurs de la société civile peuvent être associés au déroulement des travaux.

*d) La mission d'appui aux transferts de compétences*

Lors de la réunion du Comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 20 décembre 2007, l'Etat a proposé qu'une mission d'experts, de magistrats, de membres de corps d'inspection et de hauts fonctionnaires appartenant aux ministères concernés par les transferts, soit constituée pour apporter un appui aux groupes de travail créés localement.

La mission d'appui, installée par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer le 20 février 2008, est chargée d'apporter expertises et conseils au comité de pilotage et de formuler des scénarii et des propositions pour les transferts prévus par la loi organique du 19 mars 1999.

En application de la décision prise lors du Comité des signataires le 20 décembre 2007 et compte tenu du consensus des partenaires calédoniens, les travaux de la mission d'appui se concentrent sur les transferts de compétences prévus par les articles 21, III, et 23 de la loi organique.

La mission a effectué son premier déplacement en Nouvelle-Calédonie du 21 au 25 avril 2008. Des rencontres ont été organisées avec le comité de pilotage, les groupes techniques et les comités consultatifs. Un rapport d'étape a été remis aux différents partenaires dans le courant du mois de juin 2008. Le second déplacement de la mission a eu lieu en octobre 2008.

Les conclusions de la mission devront être validées par le comité de pilotage. Les modalités de transferts de compétences seront présentées lors d'une réunion du Comité des signataires de l'Accord de Nouméa qui se tiendra d'ici la fin de l'année 2008.

## **2. L'avancement du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie et l'inscription des récifs coralliens au patrimoine mondial de l'UNESCO**

### *a) Le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle Calédonie*

L'article 211 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit la réalisation d'un schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle Calédonie. Ce schéma doit être élaboré par le haut commissaire et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et approuvé par le congrès, après avis des assemblées de province, du conseil économique et social et du sénat coutumier, et après consultation des communes.

Une première phase d'élaboration, qui a aboutit à un premier état des lieux en 2002, est restée sans suites.

Le haut commissaire et le gouvernement local ont relancé le dossier début 2006. Une demande conjointe d'assistance méthodologique a alors été faite à l'Agence Française de Développement.

Après une période de mise en place des équipes chargées de la conduite du projet, la procédure a effectivement démarré début 2008. Le comité de pilotage, composé des institutions et collectivités de la Nouvelle-Calédonie, a prévu l'élaboration du schéma sur 24 mois, pour une adoption définitive en 2010. Le comité a également adopté le principe d'une vision à long terme du développement de la Nouvelle-Calédonie, en décidant que le futur schéma définira des orientations pour 15 ans.

Une conférence des acteurs, réunissant les représentants des institutions, du monde économique, social, culturel, coutumier et la société civile (270 participants) s'est tenue le 14 mai à Koné et a recueilli une adhésion unanime des participants sur le principe du schéma, ses finalités et la méthodologie.

Cette conférence des acteurs, mise en place dans le cadre d'une démarche participative, a été l'occasion de constituer les ateliers thématiques de travail pour la réalisation d'un diagnostic.

L'élaboration du schéma progresse conformément au calendrier fixé et son approbation définitive sera articulée avec la préparation des futurs contrats de développement Etat / collectivités qui porteront sur la période 2011-2015.

*b) Le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie*

Obtenu le 8 juillet 2008 à Québec, le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie apporte une reconnaissance hautement symbolique au travail accompli par les acteurs institutionnels et de la société civile néo-calédonienne pour la gestion d'un environnement exceptionnel.

Ce sont les deux tiers du lagon néo-calédonien (soit 15 000 km<sup>2</sup> sur un total de 23 000 km<sup>2</sup>) qui ont ainsi été inscrits sur la liste du patrimoine mondial, ce qui en fait le deuxième plus grand site récifal inscrit, immédiatement après la Grande barrière australienne. Ce classement porte sur six sites, correspondant à la notion de **biens représentatifs** de l'ensemble des éco-systèmes récifaux et de la diversité des points chauds de la biodiversité terrestre et marine.

L'Etat, dans la phase préalable à cette inscription, a apporté en permanence son appui politique, ainsi que des concours techniques (missions d'assistance) et financiers<sup>1</sup> aux travaux préparatoires et au montage du projet.

Les efforts de l'Etat porteront désormais sur la mise en œuvre des recommandations émises par le comité Patrimoine mondial de l'Unesco en accompagnement de sa décision d'inscription des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie sur la liste du Patrimoine mondial, à savoir :

- l'accompagnement à la révision et à l'amélioration du corpus juridique néo-calédonien, en vue d'assurer la mise en place d'un dispositif de gestion globale des récifs. Les législations spécifiques sur la pêche doivent être renforcées pour assurer la qualité de l'eau et la survie des récifs face au changement climatique. Cette sauvegarde implique également des efforts en matière d'aménagement du territoire (terrestre et marin), d'urbanisation, de tourisme (promouvoir un éco-tourisme contrôlé) et d'exploitation minière ;

- la définition d'un plan d'amélioration de la surveillance et du suivi de la gestion efficace du « *Bien* » et l'attribution de moyens financiers pour sa mise en œuvre effective ;

- l'élaboration d'un plan de zonage permettant une compréhension aisée aux usagers de la mer des réglementations établies et la garantie de la résilience certaine des écosystèmes coralliens et associés.

---

<sup>1</sup> Crédits inscrits dans le cadre du contrat de développement inter-collectivités et crédits spécifiques dédiés à l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR), le comité local de l'IFRECOR ayant en charge le pilotage global du dossier.

**Les efforts de développement  
de l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR)**

Votre rapporteur est membre du Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR). Cette instance a adopté en mai 2006 la deuxième phase de son plan d'action pour la période 2006-2010, dont le financement est assumé par les seuls secrétariats d'Etat chargés de l'outre-mer et de l'écologie. Le comité national de l'initiative, réuni en avril 2008 à la Guadeloupe, a permis de faire le point à mi-parcours de l'avancement de la deuxième phase et de finaliser le programme de travail.

Dans le cadre de l'année internationale des récifs coralliens, plusieurs manifestations et publications à l'initiative ou avec le soutien de l'IFRECOR sont prévues en 2008 aux niveaux national et local, en métropole et outre-mer. En janvier 2008, lors de la dernière réunion de l'assemblée générale de l'initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI) le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer a affirmé l'engagement de la France au sein de cet organisme, faisant état de la disponibilité de la France pour assurer la prochaine présidence de l'ICRI au cours de la période juillet 2009-2011.

Le renforcement des moyens financiers de l'IFRECOR fait partie des mesures proposées dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

### **3. Les progrès significatifs de l'exploitation du nickel**

La production de minerai en Nouvelle-Calédonie a atteint 125 000 tonnes de nickel en 2007, en hausse de 21,6 % par rapport à l'année précédente, de même pour les exportations en volume. Cette forte hausse est due à l'utilisation de l'intégralité des moyens de production (contrairement aux années précédentes où des grèves et des pannes avaient freiné la production).

L'activité emploie directement, fin 2007, 3 523 personnes (soit près de 4,5 % des emplois salariés) et pèse plus de 11 % du PIB néo-calédonien. La valeur ajoutée du secteur à l'économie représente 597 millions d'euros.

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

Le projet de l'usine dans le sud de l'île est conduit par la société Goro Nickel, désormais filiale du groupe minier brésilien Vale. Les trois Provinces y sont associées 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 Vale.

L'Etat a accordé en 2004 le bénéfice de la défiscalisation au projet d'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 démarrer fin 2008 et être opérationnelle en 2009.

L'usine produira 60 000 tonnes de nickel et 5 000 tonnes de cobalt par an. Environ 4 000 personnes sont actuellement employées sur le site de Goro. Le chantier est désormais en voie d'achèvement. Les effectifs décroissent progressivement pour atteindre leur rythme de croisière début 2009, soit 800 emplois directs et 2 600 induits.

Les incertitudes environnementales ont été progressivement levées par des expertises menées en 2006 et 2007 et en dernier lieu en 2008, notamment en ce qui concerne la canalisation d'évacuation des effluents. Il apparaît que les principaux obstacles à la réalisation du chantier ont été levés.

La centrale de Prony Energies qui doit alimenter le complexe industriel en électricité devrait entrer en fonctionnement début 2009. La première tranche de 50 MW viendra compléter les moyens de production électrique de la Nouvelle-Calédonie pour faire face à la croissance de la demande. La seconde, de 50 MW également, est destinée aux besoins de l'usine de Goro Nickel.

*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 s'engager dans la construction de l'usine du Nord. Falconbridge ayant été racheté en août 2006 par Xstrata, opérateur minier suisse, c'est le nouvel opérateur qui, après une revue générale du projet, a décidé de sa réalisation.

Le chantier de l'usine a été budgété à 4,35 milliards de dollars. Une aide fiscale de 780 millions de dollars lui a été accordée (sur trois exercices fiscaux) pour la construction d'une centrale électrique d'une puissance maximale de 350 MW.

Le projet devrait être opérationnel en 2013. 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. Le complexe devrait employer un millier de personnes (mine, usine, centrale électrique) et générer 2 500 emplois induits.

Les études préliminaires de l'usine se sont achevées fin juin 2006. Fin avril 2008, 531 millions de dollars ont été engagés. Les infrastructures d'accès au site, la construction de bureaux et de logements, la viabilisation du réseau, le démarrage des terrassements sur le site du port sont en cours.

Le calendrier de réalisation prévoit de très importants travaux entre la fin 2008 et la fin 2009, avec la construction des installations minières sur le massif. L'assemblage de l'usine métallurgique et la centrale électrique devraient être réalisés en 2010. Le démarrage de l'usine devrait commencer en 2011, pour atteindre la pleine production en 2013.

#### **4. La situation du centre pénitentiaire de Nouméa**

Le service pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie a été transféré à l'Etat par la loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 relative à la Nouvelle-Calédonie, compétence que l'Etat a conservée depuis. Cette mesure, à contre-courant de l'évolution statutaire de ce territoire, répondait à la volonté de mener une politique judiciaire globale, en intégrant l'administration pénitentiaire aux compétences qui revenaient à l'Etat en matière de droit pénal et de procédure pénale.

La Nouvelle-Calédonie dispose d'un établissement pénitentiaire, le centre pénitentiaire de Nouméa, d'une capacité globale de 192 places. Cet établissement regroupe l'ensemble des régimes de détention.

##### **La répartition de la population pénale de Nouvelle-Calédonie**

Quartiers	Capacité d'accueil	Population pénale au 1er juin 2008	
		Population pénale	Taux d'occupation
Maison centrale	46	49	106,5%
Maisons d'arrêt	78	162	207,7%
Centre de détention	68	109	160,3%
<b>TOTAL</b>	192	362	188,5%

Le domaine pénitentiaire de Camp Est dispose d'une superficie de 19 hectares. Les travaux d'extension de l'infirmerie ont été achevés fin 2005 pour un montant de plus de 475 000 euros. En 2008, des travaux de sécurisation doivent être effectués.

Votre rapporteur souligne que le taux de surpopulation qui affecte cet établissement pénitentiaire demeure inacceptable. Aussi, considère-t-il que le projet de construction d'un centre pour peines aménagées (CPA) de 80 places, en cours d'étude pour une livraison programmée en 2011, doit être accéléré et complété.

#### ***G. LA MODERNISATION DU STATUT DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES***

##### **1. La modernisation du statut des TAAF et la reconnaissance constitutionnelle de Clipperton**

L'article 14 de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a modifié 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 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

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

- d'assurer l'ordre public et de concourir 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'Etat des fonds du territoire. Les règles relatives au conseil consultatif chargé de l'assister seront définies par un décret.

Les règles relatives au **conseil consultatif** chargé d'assister l'administrateur supérieur ont été précisées par le décret n° 2008-919 du 11 septembre 2008 pris pour l'application du statut des TAAF.

Ainsi, le conseil consultatif des Terres australes et antarctiques françaises comprend treize membres, nommés pour quatre ans par arrêté du ministre chargé de l'outre-mer :

- huit membres désignés par le ministre chargé de l'outre-mer ;
- un membre proposé par le ministre de la défense ;
- un membre proposé par le ministre chargé de la recherche ;
- un membre proposé par le ministre chargé de la pêche ;
- un membre proposé par le ministre chargé de l'environnement ;
- un membre proposé par le ministre chargé des affaires étrangères.

Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions pour chaque membre titulaire. En cas d'empêchement, les membres peuvent se faire représenter par leur suppléant. Le ministre chargé de l'outre-mer nomme le

président du conseil consultatif ainsi qu'un vice-président. Il peut présider le conseil consultatif lorsqu'il le juge utile.

L'administrateur supérieur ou son représentant participe aux travaux du conseil consultatif et assure le secrétariat de la séance.

Le décret du 11 septembre 2008 précise en outre le rôle du **chef de district**, délégué de l'administrateur supérieur dans la circonscription administrative. Il assiste l'administrateur supérieur dans la représentation territoriale de l'Etat et, sous son autorité, veille au respect des lois et règlements, concourt au maintien de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des personnes, anime et coordonne l'action, dans la circonscription, des services de l'Etat. L'administrateur supérieur peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors des limites de la circonscription.

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 ».

Enfin, à l'initiative de votre rapporteur, la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République a inscrit au dernier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution la **mention de l'île de Clipperton**, levant ainsi toute incertitude juridique quant au statut constitutionnel de ce territoire. Cet alinéa dispose par conséquent que la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des TAAF et de Clipperton.

## **2. L'année polaire internationale et le rôle d'appui des TAAF aux activités de recherche scientifique**

L'année polaire internationale (API) s'échelonne entre le 1er mars 2007 et le 1er mars 2009<sup>1</sup>. Elle représente une occasion unique pour la communauté scientifique d'intensifier la collaboration internationale et interdisciplinaire dans les régions arctique et antarctique, afin d'accroître la portée des recherches et de démontrer le rôle moteur des régions polaires pour le reste de la planète.

Afin de favoriser la réalisation des travaux de recherche et d'assurer le respect d'écosystèmes fragiles, **les services des TAAF prennent en charge l'entretien des capacités logistiques indispensables à la présence des missions sur place.**

---

<sup>1</sup> Organisée sous l'égide de l'OMM (Organisation Météorologique Mondiale) et du Conseil international pour la science (CIS), l'année polaire internationale est financée par les différents instituts de recherche nationaux, à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

L'administration des TAAF assure ainsi la desserte logistique des îles subantarctiques quatre fois par an au départ de La Réunion au moyen du Marion Dufresne. Dans les îles Eparses, le soutien logistique est assuré, en quasi totalité, par l'armée de l'air et la marine nationale.

Les TAAF assurent également l'entretien des bases dont la rénovation a été entreprise depuis 2000. Dans les îles Eparses, des opérations de rénovation d'importance, en raison de la présence de Météo France à Tromelin, ont été entreprises, pour un montant de 116 000 euros en 2007.

**Les TAAF ont évalué à 13 millions d'euros sur six ans le montant nécessaire à la poursuite des travaux pour sécuriser les dessertes et rénover les bases, notamment dans la production d'énergie renouvelable, les économies d'énergie et le traitement des déchets.**

En Terre Adélie, ces opérations de rénovation et d'entretien relèvent de l'institut Paul-Emile Victor (IPEV). D'importants besoins y sont identifiés. Les opérations les plus urgentes ont été recensées par un travail commun des TAAF et de l'IPEV, ayant vocation à déclencher un plan pluriannuel d'investissement (idée d'un « contrat de projets » à l'échelle des TAAF) partiellement financé par les ministères concernés par la présence française en Antarctique.

La réflexion engagée sur le **Marion Dufresne** par les TAAF et l'IPEV a abouti au constat d'une erreur fréquemment commise, consistant à associer la durée de vie du prêt de vingt ans (jusqu'en 2014) à la durée de vie du navire, qui est en fait estimée à au moins trente ans (jusqu'en 2024 dans les conditions actuelles d'entretien).

Le navire remplit les missions pour lesquelles il a été conçu (navigation dans des mers difficiles, transport de passagers, porte-containers, pétrolier, porte-hélicoptère, navire de recherche dont les matériels sont uniques). En revanche, le coût croissant de son affrètement, résultant de l'application des conventions signées en 1993 avec le groupe CMA-CGM, rend nécessaire une remise à plat pour ses deux utilisateurs (TAAF-IPEV).

Les TAAF ont entrepris des ajustements sur certaines dépenses, notamment sur les fournitures d'entretien, et ont mis en place une politique d'achat pour les districts (groupement, marchés publics).

Les droits de pêche dans les ZEE des îles australes reposent actuellement sur deux espèces, la légine et la langouste. Les espèces non taxées, qualifiées de prises accessoires, offrent un développement possible. La pêche dans les ZEE des îles Eparses concerne les thonidés. Son développement, dans des modalités de pêche raisonnée et contrôlée, est également en cours.

**Les TAAF s'attachent à étoffer leurs prestations aux tiers** (IPEV, CNES, Météo France) qui représentent actuellement près de 9 % des recettes internes du territoire. Les secteurs de la philatélie et du tourisme sont également développés.

En ce qui concerne la politique d'investissement, il convient de noter que le recours à l'emprunt a été modéré entre 2002 et 2004 et représente environ 23 % des sommes investies. Dans la mesure du possible, les travaux en régie sont privilégiés. Le niveau des investissements a sensiblement diminué en 2007-2008, en raison d'une diminution des ressources du territoire d'un côté, de l'augmentation sensible du poste carburants de l'autre, associé au coût croissant de l'affrètement du Marion Dufresne.

\*

**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 2009.**