

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

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 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

OUTRE-MER

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, 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 Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 18) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
INTRODUCTION	9
I. L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER SOUTENU DE L'ÉTAT DANS LE CADRE D'UNE RÉFLEXION NOUVELLE SUR L'AVENIR DE L'OUTRE-MER	10
A. UN EFFORT FINANCIER EN AUGMENTATION	10
1. <i>Une mission budgétaire stabilisée aux crédits en augmentation</i>	10
2. <i>Un effort budgétaire et fiscal global toujours soutenu</i>	11
3. <i>Des moyens financiers notamment destinés à mettre en œuvre les dispositifs de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer</i>	14
a) Une nouvelle approche du développement de l'outre-mer.....	14
b) Des dispositifs législatifs non encore pleinement applicables	15
c) Le renforcement du service militaire adapté	15
B. VERS UNE APPROCHE RENOUVELÉE DES POLITIQUES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	16
1. <i>Le constat partagé de la nécessité d'une évolution en profondeur</i>	16
a) Les conclusions de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer.....	16
b) Les propositions issues des Etats généraux de l'outre-mer.....	19
c) Les décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer	19
2. <i>La question de l'organisation de l'administration de l'Etat chargée de l'outre-mer</i>	20
a) La réforme inachevée de l'administration centrale chargée de l'outre-mer	20
b) La pertinence de l'organisation de l'administration déconcentrée de l'Etat outre- mer en question	21
II. VERS UN NOUVEL ÉLAN POUR LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ?	23
A. UNE SITUATION INSTITUTIONNELLE VRAISEMBLABLEMENT APPELÉE À ÉVOLUER	23
1. <i>L'approfondissement de l'adaptation locale des lois et règlements</i>	23
2. <i>La Guyane et la Martinique bientôt appelées à se prononcer sur leur avenir institutionnel</i>	24
a) Des consultations organisées en janvier 2010 en Guyane et Martinique.....	24
b) Le projet institutionnel de la Martinique.....	26
c) Le projet institutionnel de la Guyane	27
3. <i>Le questionnement institutionnel en Guadeloupe</i>	29
4. <i>Le maintien du statu quo à La Réunion</i>	30
B. UNE LUTTE RÉVOLUE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE	30
1. <i>Des atteintes à l'ordre public d'une nature particulière</i>	30
2. <i>Une action résolue en matière migratoire qui semble porter ses fruits</i>	35
C. LA LENTE AMÉLIORATION DES MOYENS DE LA JUSTICE	37
1. <i>Une situation pénitentiaire améliorée</i>	37
2. <i>Des juridictions toujours en situation difficile</i>	38
D. UN ENVIRONNEMENT RÉGIONAL TOUJOURS INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE	39
1. <i>Des potentialités peu exploitées</i>	39
a) Des fonds de coopération régionale trop peu dotés	39
b) Une volonté récente de renforcer la coopération régionale	39
c) Une coopération décentralisée peu exploitée.....	42
2. <i>Un approfondissement annoncé de la coopération régionale</i>	42

E. TIRER UN MEILLEUR PARTI DE L'ANCRAGE EUROPÉEN DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	43
1. Pour une meilleure utilisation des fonds structurels.....	43
a) Des crédits disponibles importants.....	43
b) Une sous-consommation préoccupante	44
2. Dans l'attente d'une meilleure prise en compte de la dimension européenne des départements d'outre-mer	47
a) La réflexion en cours au niveau européen	47
b) La volonté du Gouvernement de peser davantage sur les décisions européennes concernant les départements d'outre-mer.....	48
III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES	48
A. MAYOTTE SUR LA VOIE DE LA DÉPARTEMENTALISATION	48
1. L'inscription de la départementalisation dans la loi organique, conformément au choix exprimé par la population de Mayotte	48
2. La nécessité d'achever rapidement la révision de l'état civil des Mahorais	51
3. Le ralentissement des discussions avec l'Union des Comores	54
4. La très lente progression du projet d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo.....	56
5. Les travaux d'amélioration du centre de rétention administrative.....	56
B. LA STABILISATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	57
1. Les ambitions du contrat de développement 2007-2013 pour relancer l'activité économique.....	57
2. La lettre d'intention relative au dépôt d'une demande d'extension du plateau continental pour Saint-Pierre-et-Miquelon	58
C. L'ORGANISATION DE LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT ENFIN FINALISÉE À SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN	60
1. L'organisation des services de l'État à Saint-Barthélemy et Saint-Martin finalisée par deux décrets	60
2. Les difficultés financière de Saint-Martin	62
D. LE STATU QUO INSTITUTIONNEL À WALLIS-ET-FUTUNA	64
1. La place de la coutume dans les institutions de Wallis-et-Futuna	64
2. Les perspectives de révision du statut de 1961 en suspens	64
3. La situation dégradée de l'enseignement secondaire	65
4. Les améliorations en cours à l'aéroport de Futuna.....	67
E. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE.....	67
1. Une situation politique toujours incertaine	67
2. Une politique d'investissement en jachère, illustrée par un très faible taux de consommation des crédits	69
3. Vers une réforme de la DGDE	72
4. Une évolution contrastée de la délinquance	74
5. La situation du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania	75
F. LA MISE EN ŒUVRE DE NOUVEAUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE	75
1. Les élections provinciales de mai 2009	76
2. La mise en œuvre des transferts de compétences après la loi organique du 3 août 2009.....	78
3. La progression des projets d'usine de traitement du nickel.....	80
4. L'adoption du code minier de la Nouvelle-Calédonie.....	83

G. L’AFFIRMATION DU RÔLE MOTEUR DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES DANS LES DOMAINES SCIENTIFIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX	84
1. <i>La mise en œuvre du nouveau statut des Taaf, en adéquation avec le renforcement de ses missions</i>	84
2. <i>Le renforcement de la recherche polaire après la clôture de l’année polaire internationale et la mission en Terre-Adélie</i>	85
3. <i>Les îles Éparses au cœur des préoccupations environnementales et scientifiques</i>	87

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le mercredi 18 novembre 2009, la commission des lois du Sénat, réunie le même jour, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Christian Cointat, les crédits de la mission « outre-mer » du **projet de loi de finances pour 2010**.

Soulignant que l'outre-mer constituait une richesse pour la République, constat que la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer avait rappelé, le rapporteur a indiqué que les crédits de la mission « outre-mer » étaient en augmentation de 6,4 % en autorisations d'engagement et de 6,3 % en crédits de paiement par rapport au projet de loi de finances pour 2009, l'ensemble de l'effort financier en faveur de l'outre-mer avoisinant, toutes missions confondues, 17 milliards d'euros.

En matière institutionnelle, il a évoqué la question de l'évolution statutaire dans les départements français d'Amérique, ainsi que la mise en œuvre de la départementalisation de Mayotte.

Il a relevé que, si des efforts importants avaient été déployés par l'Etat en matière de lutte contre la délinquance et l'immigration clandestine, la situation restait problématique dans certains territoires, comme en Guyane et à Mayotte. Il a souligné la lente amélioration des moyens de la justice outre-mer.

Il a insisté pour que la France assure une défense efficace de ses intérêts sur la question de la zone économique exclusive entourant Saint-Pierre-et-Miquelon et a précisé que le congrès de la Nouvelle-Calédonie allait examiner prochainement des projets de loi du pays définissant l'échéancier et les modalités du transfert de compétences dans certaines matières prévues par l'accord de Nouméa.

Il a rappelé qu'il était nécessaire de mettre le statut des îles Wallis et Futuna en conformité avec la Constitution, dans le respect de la coutume.

Il a mis en exergue l'intérêt des Terres australes et antarctiques françaises pour la recherche scientifique et la préservation de l'environnement, regrettant le manque de ressources financières de ce territoire et l'absence de présence effective de l'Etat dans des lieux stratégiques, tels que Clipperton.

Ces observations ont conduit la commission des lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2010.

Mesdames, Messieurs,

L'outre-mer est, pour la République, une richesse injustement décriée. Les collectivités d'outre-mer, en raison, sans doute, de leurs particularismes, sont parfois jugées comme une source de coûts et de difficultés politiques inutiles pour la métropole. Or, ces territoires, situés dans tous les océans, apportent indubitablement davantage à la France qu'ils ne lui coûtent.

C'est ce constat sans appel qu'ont justement mis en lumière les travaux de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, présidée par notre collègue Serge Larcher et ayant désigné comme rapporteur notre collègue Eric Doligé, constituée par le Sénat le 5 mars 2009 et réunissant des membres relevant des six commissions permanentes de notre assemblée¹.

Si l'outre-mer fait l'objet de critiques récurrentes, il semble néanmoins que **l'année 2009 ait donné lieu à la prise de conscience que les problématiques de l'outre-mer étaient, depuis de longues années, traitées de manière inadéquate, nourrissant parfois incompréhensions et exaspérations**, tant en métropole que dans les collectivités ultramarines elles-mêmes.

L'illustration en est donnée, en particulier, par la **volonté de prêter une plus grande attention à la situation spécifique de l'outre-mer**, attention qui ne peut se résumer aux seules considérations budgétaires. Cette volonté s'est concrétisée, en 2009, par **trois innovations** :

- l'adoption, en mai 2009, d'une **nouvelle loi destinée à assurer un développement économique endogène et pérenne** de l'ensemble des collectivités de l'outre-mer français : la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer ;

- une démarche nouvelle destinée à faire émerger, après les conflits sociaux de l'hiver 2008, des orientations nouvelles pour les collectivités d'outre-mer, avec la mise en place des **Etats généraux de l'outre-mer** ;

¹ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », [Rapport d'information n° 519](#) (2008-2009) de M. Éric Doligé, fait au nom de la Mission commune d'information outre mer, déposé le 7 juillet 2009.

- la création d'une nouvelle structure administrative au sein de l'Etat, le **Conseil interministériel de l'outre-mer**, afin d'assurer la prise en compte de l'outre-mer au plus haut niveau de l'Etat. Créée à l'initiative du Président de la République le 19 février 2009, cette instance, présidée par celui-ci ou, par délégation, par le Premier ministre, réunit la plupart des membres du Gouvernement. Elle a pour missions, d'une part, de définir les orientations politiques de nature à répondre aux besoins et à valoriser les atouts de l'outre-mer, d'autre part d'identifier, au vu des spécificités des collectivités d'outre-mer, les adaptations nécessaires aux politiques publiques conduites par le Gouvernement et d'orienter leur mise en œuvre et, enfin, d'évaluer périodiquement les résultats des politiques conduites par l'État outre-mer et les progrès en termes d'égalité des chances pour les populations d'outre-mer.

Ce conseil s'est réuni le 6 novembre 2009 et a décidé d'une série de mesures destinées à renouveler l'action de l'Etat outre-mer. Ces mesures seront notamment mise en œuvre par Mme Marie-Luce Penchard, devenue ministre chargée de l'outre-mer auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

C'est dans ce contexte très particulier que s'inscrit l'effort financier de l'Etat en faveur de l'outre-mer dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, caractérisé par le **maintien d'une intervention budgétaire soutenue en faveur des collectivités de la République situées outre-mer**.

I. L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER SOUTENU DE L'ÉTAT DANS LE CADRE D'UNE RÉFLEXION NOUVELLE SUR L'AVENIR DE L'OUTRE-MER

A. UN EFFORT FINANCIER EN AUGMENTATION

1. Une mission budgétaire stabilisée aux crédits en augmentation

Pour la première fois depuis trois ans, le **Gouvernement propose une mission budgétaire dont l'architecture et le contenu sont stabilisés**. Selon le Gouvernement, les modifications de périmètre intervenues les années précédentes ont permis de redonner aux programmes de la mission une plus forte cohérence, en regroupant les seuls crédits affectés aux dispositifs spécifiques des collectivités ultramarines.

Si votre rapporteur se réjouit de cette stabilité indispensable à la bonne compréhension de l'effort consenti par l'Etat aux collectivités ultramarines, il continue toujours de regretter le caractère purement ministériel de cette mission, qui ne répond pas aux critères et principes posés par la LOLF. Les crédits de la mission ne concernent en effet que **15 % des crédits globaux attribués à l'outre-mer**.

Aux termes du projet de loi de finances pour 2010, les crédits affectés à la mission « outre-mer » en 2010 s'établissent à :

- **2,087 milliards d'euros en autorisations d'engagement ;**
- **1,989 milliard d'euros en crédits de paiement.**

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, ces sommes marquent donc une **progression de 6,4 % en autorisations d'engagement et 6,3 % en crédits de paiement**. Sur les années 2008-2010, la progression des crédits devrait donc s'établir à + 17,7 % en autorisations d'engagement et + 14 % en crédits de paiement.

Par ailleurs, la mission « outre-mer » bénéficie, au titre de la réserve de budgétisation prévue par la loi de programmation des finances publiques, de dépassements de plafonds de 85,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 61,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, les députés ont, à l'initiative du Gouvernement, **abondé les crédits de la mission « outre-mer » de 83 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 33 millions en crédits de paiement**. Cette mesure vise à **assurer la mise en œuvre de certaines mesures prévues par le conseil interministériel de l'outre-mer**.

A cette fin, la dotation en faveur du logement social en outre-mer a été majorée de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros en crédits de paiement. Pour soutenir et dynamiser la création de PME outre-mer, un fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche a été créé, doté de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement. En outre, 38 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour conforter le rôle de facilitateur des politiques publiques locales de l'Agence française pour le développement (AFD) par l'accroissement de l'accès à des financements à taux bonifiés outre-mer.¹ Enfin, 15 millions d'euros en crédits de paiement ont été dévolus à la Guyane dans le cadre d'une dotation spéciale d'équipement scolaire pour les écoles et les collèges.

2. Un effort budgétaire et fiscal global toujours soutenu

Le document de politique transversale « outre-mer » pour 2010 retrace, avec une précision qui doit être saluée, la contribution de **88 missions budgétaires** au financement des actions de l'Etat dans l'ensemble des collectivités situées outre-mer. Il présente également une situation désormais relativement claire et individualisée des crédits concernant chacune des collectivités situées outre-mer.

¹ Sur cette somme, 30 millions d'euros correspondent à un transfert de crédits inscrits sur le programme « Aide économique et financière au développement ».

Selon ce document, **l'effort budgétaire de l'Etat** en faveur de l'outre-mer –**toutes missions budgétaires confondues**– devrait s'élever, pour 2010, à **13,56 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,37 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Comme l'a souligné Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, lors de son audition par votre commission le 18 novembre 2009, il convient également de prendre en compte, à cet égard, **l'abondement budgétaire, voté par les députés en première lecture, de 123 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53 millions d'euros en crédits de paiement,** destiné à assurer la mise en œuvre de certaines mesures décidées par le conseil interministériel de l'outre-mer.

Par ailleurs, selon les prévisions du Gouvernement, **les dépenses fiscales** –constituées, en particulier, par les exonérations fiscales– **devraient s'élever à 3,46 milliards d'euros en 2010.**

Au total, **l'effort financier global de l'Etat en faveur de l'outre-mer devrait donc atteindre 16,88 milliards d'euros.**

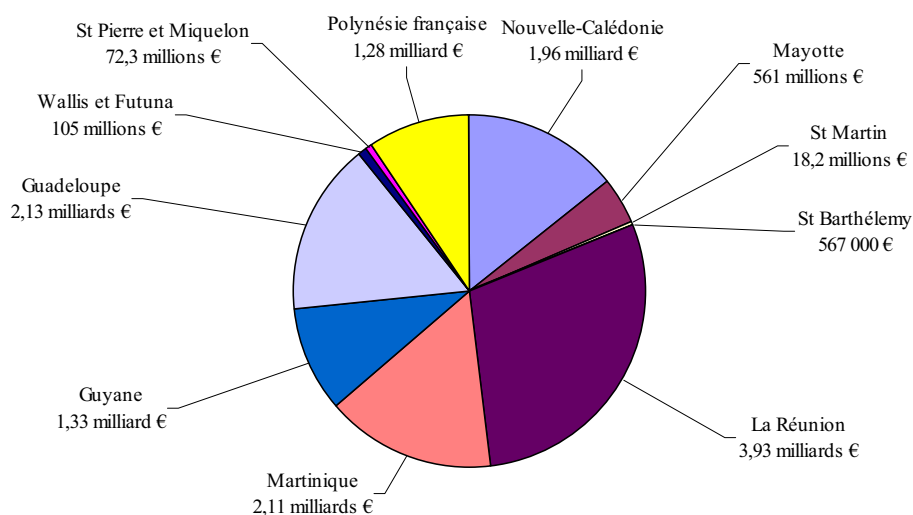
Évolution des crédits consacrés aux collectivités ultramarines dans l'ensemble du projet de loi de finances pour 2010 (en milliers d'euros)

Source : Document de politique transversale « outre-mer » 2010

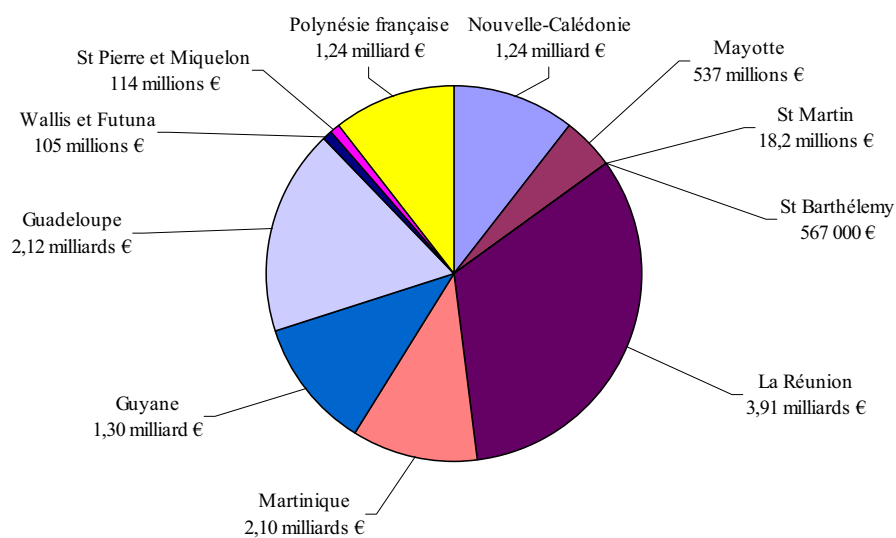
	loi de finances initiale 2009	projet de loi de finances 2010	variation (en %)
Crédits de paiement	12 955 477	13 371 994	+ 3,11
dont :			
- mission « outre mer »	1 871 457	1 989 622	+ 5,94
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1 883 906	1 883 906	0,00
- mission « sécurité »	759 509	767 869	+ 1,09
- mission « justice »	323 026	338 690	+ 4,62
- mission « immigration, asile et intégration »	17 499	19 222	+ 8,96
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	20 868	23 919	+ 12,76
Autorisations d'engagement	13 061 604	13 561 994	+ 3,69
dont :			
- mission « outre mer »			
- mission « relations avec les collectivités territoriales »	1 961 853	2 087 693	+ 6,03
- mission « sécurité »	1 886 518	1 886 518	0,00
- mission « justice »	740 083	775 169	+4,53
- mission « immigration, asile et intégration »	377 972	1 406 157	+ 73,12
- mission « conseil et contrôle de l'Etat »	17 387	19 558	+ 11,10
	20 753	25 069	+ 17,22

Le montant global des autorisations d'engagement en faveur de l'outre-mer affichent ainsi une croissance de **+ 3,8 % par rapport à l'année précédente.**

Répartition de l'effort budgétaire et financier pour 2010 par collectivité
Autorisations d'engagement



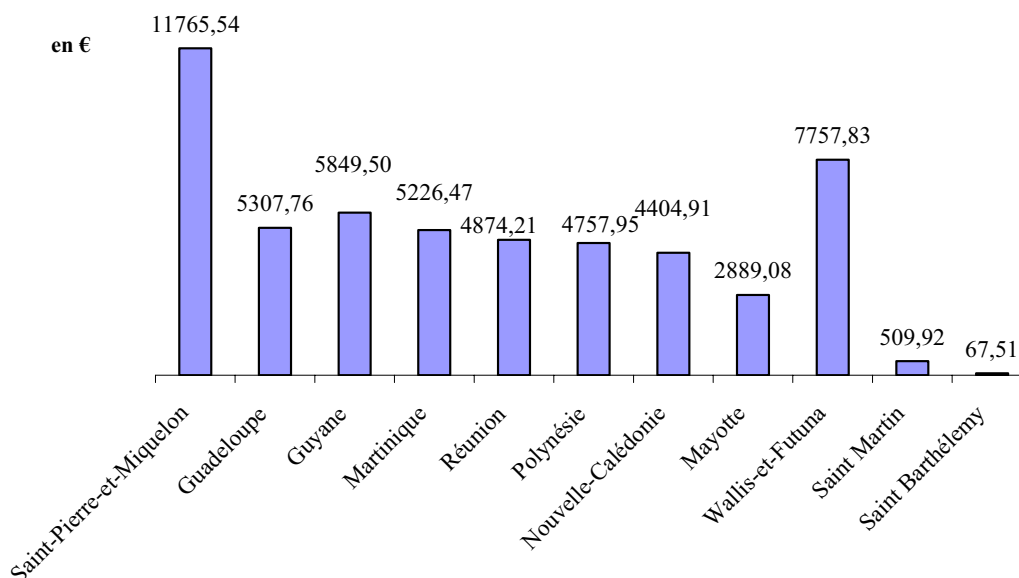
Répartition de l'effort budgétaire et financier pour 2010 par collectivité
Crédits de paiement



NB : 900 millions d'euros en autorisations d'engagement et 850 millions en crédits de paiement non répartis.

Sources : document de politique transversale 2010.

**Effort budgétaire en faveur de l'outre-mer,
par habitant et par collectivité**
(crédits de paiement)



Source : document de politique transversale « outre-mer » 2010, Insee.

3. Des moyens financiers notamment destinés à mettre en œuvre les dispositifs de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer

a) Une nouvelle approche du développement de l'outre-mer

Comme l'avait relevé notre collègue Jean-Paul Virapoullé, à l'occasion de l'examen de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer,¹ cette nouvelle loi –moins de six années après la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer– traduit la volonté du Gouvernement de doter les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer ainsi que la Nouvelle-Calédonie de dispositifs juridiques nouveaux et adaptés, à même d'assurer un essor à la fois pérenne et endogène de leur économie. Elle a pour but de **passer d'une logique de rattrapage de l'outre-mer par rapport à la métropole, à une logique de valorisation des atouts et des compétences des collectivités ultramarines.**

¹ [Avis n° 240](#) (2008-2009) de M. Jean-Paul Virapoullé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 mars 2009.

A cette fin ont notamment été instituées des zones franches globales d'activités, qui doivent permettre, grâce à un régime fiscal très favorable, de favoriser l'essor de secteurs économiques dans lesquels les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent bénéficier d'un avantage comparatif certain, tant par rapport à la métropole que par rapport à leur environnement régional.

Dans le même temps, les relations de l'outre-mer avec la métropole ont été repensées. Il en est ainsi, notamment, des **dispositifs de continuité territoriale, simplifiés et refondus**. Désormais, un **fonds unique** de continuité territoriale, doté de 50 millions d'euros, est institué et les aides au passage seront allouées par un opérateur unique, secondé localement par des groupements d'intérêt public auxquels participeront l'Etat et les collectivités territoriales.

Selon le ministère de l'outre-mer, cette loi conduira à :

- une dépense budgétaire supplémentaire de 113 millions d'euros ;
- une dépense fiscale supplémentaire de 251,9 millions d'euros ;
- une économie de 64 millions d'euros concernant les exonérations de charges sociales patronales.

b) Des dispositifs législatifs non encore pleinement applicables

Pour l'essentiel, la **plupart des dispositifs de la LODEOM ne sont pas encore applicables, faute de décrets d'application**. Cette situation peut s'expliquer par la promulgation récente de la loi, le 27 mai 2009, et la nécessité de procéder à des consultations interministérielles.

De ce fait, ne sont pas encore applicables, en particulier, les dispositions relatives :

- au fonds exceptionnel d'investissement outre-mer. Aux termes du présent projet de loi, 40 millions d'euros sont affectés à ses actions. Pour autant, ce fonds a d'ores et déjà permis de financer, notamment grâce à l'abondement de 125 millions d'euros résultant du plan de relance, plusieurs actions dans chacune des collectivités ultramarines ;

- à la continuité territoriale. Dans cette attente, les dispositifs antérieurs à la loi devraient être maintenus afin d'assurer la desserte de l'outre-mer.

Le ministère de l'outre-mer juge toutefois que l'essentiel des mesures d'application de la loi seront prises avant la fin de l'année 2009.

c) Le renforcement du service militaire adapté

L'un des objectifs du ministère de l'outre-mer est également, dans le cadre du projet de loi de finances, d'assurer **la montée en charge progressive du service militaire adapté (SMA) afin que celui accueille, d'ici trois ans, 6.000 appelés, contre 2.900 actuellement**.

Comme l'a indiqué Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, lors de son audition par votre commission, la durée des formations dans le cadre du SMA devrait, en conséquence, être adaptée en fonction des profils des appelés. Ainsi, dans les territoires où la situation de l'emploi des jeunes est la plus dégradée, une durée de formation longue de dix ou douze mois serait conservée tandis que, pour les jeunes déjà titulaires d'un diplôme, des formations plus courtes seraient mises en place. Elle a souligné que l'objectif du SMA demeurerait l'insertion et que la qualité de la formation dispensée serait maintenue, un bilan de la nouvelle organisation envisagée devant être effectué dans les prochaines années afin d'évaluer en particulier le maintien du taux d'insertion des appelés, qui atteint 79 % aujourd'hui.

B. VERS UNE APPROCHE RENOUVELÉE DES POLITIQUES DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

1. Le constat partagé de la nécessité d'une évolution en profondeur

a) Les conclusions de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer

Créée par la Conférence des présidents du Sénat le 4 mars 2009, la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer a rendu ses conclusions le 7 juillet 2009, au terme de plusieurs dizaines d'auditions et de déplacement à Bruxelles ainsi qu'à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane.

La mission a préconisé, au travers de **100 propositions**, qu'un **nouvel élan vers un développement endogène réussi** de ces territoires soit engagé, fondé sur :

- **l'assainissement de la situation des collectivités** territoriales en matière de gouvernance institutionnelle et financière ;

- un **rééquilibrage** entre le lien de quasi exclusivité avec la métropole et l'Union européenne et la nécessité d'une meilleure insertion dans l'environnement régional ;

- une meilleure prise en compte des **spécificités et de la diversité des départements d'outre-mer**, par la valorisation de leurs atouts comme par l'allègement de contraintes inadaptées.

Plusieurs de ces propositions intéressent au premier chef votre commission des lois.

**Quelques recommandations de la mission commune d'information du Sénat
sur la situation des départements d'outre-mer**

Dans le domaine institutionnel :

- Favoriser l'utilisation par les DOM des facultés d'adaptation offertes par l'article 73 de la Constitution ;
- Dépasser le schéma actuel de la région monodépartementale, dans le respect du choix des élus et des électeurs des DOM ;
- En amont d'une consultation relative à l'évolution institutionnelle (article 73 de la Constitution) ou à l'évolution statutaire (article 74 de la Constitution) d'un DOM, organiser une campagne d'information permettant d'éclairer véritablement le choix des électeurs.

En matière d'organisation administrative :

- Faire de l'administration centrale de l'État chargée de l'outre-mer une véritable administration de mission rattachée au Premier ministre ;
- Renforcer les pôles « outre-mer » dans chacun des ministères « techniques » ;
- Mieux adapter l'organisation des services déconcentrés de l'État aux spécificités des DOM et à leur évolution institutionnelle ;
- Accompagner l'autonomie accrue des DOM par un renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée ;
- Mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'État, avant leur affectation dans les DOM, sur les particularités juridiques et opérationnelles de ces territoires ;
- Renforcer l'attractivité des affectations des fonctionnaires de l'État dans les DOM par des mécanismes d'incitation financière ciblés sur certains emplois et de valorisation du déroulement des carrières ;
- Assurer une meilleure représentation des personnels originaires des DOM aux postes d'encadrement dans l'administration de l'État outre-mer ;
- Mettre en place un suivi et une évaluation annuels des agents de l'administration de l'État affectés dans les DOM afin de s'assurer de l'adéquation de leurs compétences aux fonctions outre-mer ;
- Ajuster les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM au différentiel réel du coût de la vie ;
- Une fois les majorations de traitement réajustées au différentiel réel du coût de la vie, compensation par l'Etat des charges supplémentaires qui en résultent pour les collectivités territoriales, grâce aux économies réalisées par cette réforme pour les fonctionnaires de l'État.

En matière européenne :

- Tenir compte davantage des spécificités des régions ultrapériphériques dans le cadre des accords de partenariat économique avec les pays ACP et mettre en place un mécanisme spécifique et régulier d'évaluation de ces accords au regard de leur impact sur l'économie des DOM ;
- Afficher une forte volonté politique de défendre le régime de l'octroi de mer à Bruxelles, dans la perspective de sa prorogation après 2014, et, au préalable, satisfaire les demandes de la Commission européenne concernant la démonstration de l'efficacité de l'octroi de mer en matière de développement économique des DOM ;

- Promouvoir une politique régionale ambitieuse dans la perspective des négociations sur l'avenir de cette politique, en mettant l'accent sur l'objectif de cohésion territoriale ;

- Inciter l'Union européenne à développer, non seulement une approche différenciée des régions ultrapériphériques par rapport au reste de l'Union européenne, mais aussi un traitement individualisé de chacune de ces régions ;

- Inciter le Gouvernement à adopter une attitude moins défensive et à rechercher des alliances avec d'autres partenaires européens afin de mieux défendre les intérêts des DOM auprès de l'Union européenne ;

- Améliorer la coordination au sein de la Commission européenne en rattachant l'unité chargée des régions ultrapériphériques directement auprès du Président de la Commission européenne ;

- Se donner les moyens d'une Représentation permanente plus forte pour une défense plus musclée et mieux anticipée des intérêts des DOM auprès de l'Union européenne ;

- Améliorer l'expertise et la formation des services chargés des questions européennes, tant au sein de l'administration centrale qu'au niveau des administrations déconcentrées de l'Etat et des collectivités locales concernées ;

- Renforcer la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques par l'Union européenne, en valorisant les atouts que représentent ces régions pour l'Europe.

En matière de coopération régionale :

- Augmenter la part des financements nationaux consacrés à la coopération régionale ;

- Faciliter l'usage par les régions et départements d'outre-mer des possibilités déjà existantes de proposer et de négocier des accords internationaux et renforcer la présence de la France au sein des organisations de coopération régionales ;

- Renforcer la coordination entre les différents instruments européens, nationaux et régionaux afin de faciliter les financements croisés de projets concernant à la fois des RUP, des PTOM et des pays tiers ;

- Concentrer les crédits disponibles au titre de la coopération régionale sur des grands projets structurants pour éviter la tendance au « saupoudrage » ;

- Lancer une politique de « grand voisinage » à destination des pays et territoires voisins des DOM, sur le modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est de l'Europe.

En matière de coopération judiciaire et policière :

- Poursuivre l'adaptation des dispositifs juridiques et de l'organisation des services chargés de l'ordre public aux spécificités de l'immigration irrégulière et de la délinquance outre-mer ;

- Renforcer les accords de coopération en matière policière et judiciaire ainsi qu'en matière de lutte contre l'immigration illégale.

b) Les propositions issues des Etats généraux de l'outre-mer

Le 19 février 2009, le Président de la République a annoncé l'organisation des Etats généraux de l'outre-mer. Il s'agissait ainsi de **permettre tant aux habitants de l'ensemble des collectivités ultramarines qu'aux citoyens originaires de l'outre-mer résidant en métropole de faire connaître directement leurs souhaits d'évolution pour ces territoires.**

Une **vaste consultation, d'avril à fin juillet 2009**, a été réalisée en Guadeloupe, à la Réunion, en Guyane, en Martinique, mais également à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin, en Polynésie Française et à Wallis et Futuna, ainsi qu'en métropole. Localement, des centaines de réunions ont rassemblé plusieurs dizaines de milliers de participants ; plus de 130.000 contributions ont été reçues sur le site internet spécialement dédié à cette démarche.

Ces travaux ont donné lieu à l'élaboration, localement, de propositions portant sur **huit thèmes** :

- comment faire baisser les prix et garantir la transparence des circuits de distribution ?

- comment favoriser la production locale et diminuer les importations ?

- quels grands projets structurants pour chaque territoire ?

- comment rénover le dialogue social et la formation professionnelle ?

- comment faire évoluer la gouvernance, tant à l'échelon local qu'à l'échelon central ?

- comment mieux s'insérer dans l'environnement régional ?

- comment garantir l'égalité des chances, promouvoir la diversité et mieux insérer les jeunes ?

- comment réconcilier mémoire, culture et identité ?

Le 1^{er} octobre 2009, ces propositions ont fait l'objet d'une synthèse nationale en présence de Mme Marie-Luce Penchard, alors secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer. Elles ont servi de base aux décisions prises, le 6 novembre 2009, par le conseil interministériel de l'outre-mer.

c) Les décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer

Le 6 novembre 2009, le conseil interministériel de l'outre-mer a adopté plusieurs décisions. Votre rapporteur souligne qu'elles **rejoignent de très nombreuses recommandations formulées par le Sénat** en juillet 2009.

Ainsi, **71 décisions « transversales »**, intéressant l'ensemble des **collectivités**, ont été prises, concernant les huit thématiques des Etats généraux. Ces mesures relèvent, pour certaines, d'une intervention législative ou réglementaire, pour d'autres, d'une adaptation des pratiques administratives.

Plusieurs, concernant la gouvernance, la relation avec l'Union européenne et l'insertion régionale intéressent directement votre commission des lois.

Ces mesures ont été complétées par des **décisions propres à chaque collectivité**, compte tenu de leurs spécificités particulières.

Le Président de la République a souhaité que le conseil interministériel se réunisse à nouveau au cours de l'année 2010 afin de faire le bilan des mesures proposées et d'envisager de nouvelles actions.

Dans cette perspective, les comités locaux d'organisation des Etats généraux de l'outre-mer seront prochainement transformés en « comités de suivi » des engagements du conseil interministériel de l'outre-mer dans leur collectivité.

Le Gouvernement a d'ores et déjà intégré la mise en œuvre de certaines de ces mesures dans le cadre du présent projet de loi de finances en proposant à l'Assemblée nationale, qui l'a accepté, de mobiliser des crédits à hauteur de 123 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 53 millions d'euros en crédits de paiement.

2. La question de l'organisation de l'administration de l'Etat chargée de l'outre-mer

a) La réforme inachevée de l'administration centrale chargée de l'outre-mer

Depuis le 1^{er} septembre 2008, l'administration centrale de l'outre-mer –la « rue Oudinot »– jusqu'alors ministère de plein exercice, est devenue une simple délégation, rattachée au ministère de l'intérieur : **la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)**.

La DéGéOM est chargée d'assister le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales dans l'exercice de ses attributions relatives à l'outre-mer et de mettre en oeuvre 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. À cet effet, elle contribue à l'animation du réseau des représentants de l'État 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 assumer ses missions, la délégation est pourvue d'une nouvelle structure, composée de trois services : politiques publiques ; affaires juridiques et institutionnelles ; évaluation et dépense de l'État. Ses effectifs ont été réduits à un effectif budgétaire de 142 personnes, avec une présence renforcée de fonctionnaires ou agents détachés d'autres ministères (agriculture, économie, environnement et développement durable...).

Toutefois, au 15 juin 2009, seuls 126 postes étaient pourvus, dont plus de la moitié occupés par des personnels de catégorie A.

En 2009, le gain budgétaire de ce rattachement est estimé par le Gouvernement à 36 emplois équivalent temps plein et 72.000 euros hors taxes.

Néanmoins, malgré l'intérêt du recentrage de la DéGéOM sur une administration de coordination, **la pertinence de son rattachement au ministère de l'intérieur a été mise en question** par la mission commune d'information du Sénat. Selon elle, l'incorporation de la DéGéOM au sein du ministère de l'intérieur, si elle a permis de gagner des synergies pour la réalisation de certaines actions, semble avoir eu pour conséquence néfaste de lui faire perdre une grande partie de sa visibilité –et donc de son poids– vis-à-vis des autres ministères. Elle a en conséquence recommandé sa transformation à court terme en une structure plus souple, déchargée de fonctions de gestion, et bénéficiant d'un rattachement la mettant à même d'assumer sa vocation interministérielle, c'est-à-dire **l'adoption d'un format du type de celui de l'actuel secrétariat général des affaires européennes et un rattachement direct au premier ministre.**

Votre rapporteur estime que cette mesure pourrait contribuer à donner à la DéGéOM davantage de poids dans les arbitrages interministériels afin que les particularismes de l'outre-mer soient davantage pris en compte.

b) La pertinence de l'organisation de l'administration déconcentrée de l'Etat outre-mer en question

L'organisation déconcentrée de l'Etat outre-mer ne doit pas, compte tenu des spécificités juridiques, culturelles et historiques des collectivités situées outre-mer, être identique à celle qui prévaut en métropole. Or, bien souvent, en particulier dans les quatre DOM, **l'administration locale n'est guère adaptée aux contraintes et aux particularismes territoriaux.**

Or, comme l'a évoqué la mission commune d'information du Sénat, l'organisation des services déconcentrés de **l'Etat doit mieux prendre en compte :**

- **la situation économique locale**, ce qui implique de renforcer, par rapport à la métropole, les départements ministériels chargés en particulier des questions de concurrence –compte tenu de l'existence avérée de monopoles de fait– et d'emploi et de formation professionnelle –en raison de l'importance du chômage et du niveau de l'emploi clandestin ;

- **l'autonomisation de plus en plus marquée des collectivités de l'outre-mer par rapport à la métropole**, ce qui doit conduire à renforcer les mesures d'assistance juridique et, corrélativement, de contrôle administratif et financier de l'Etat.

Par ailleurs, le fait que les fonctions d'encadrement dans la fonction publique d'Etat soient, pour l'essentiel, occupées par des agents métropolitains est de nature à laisser prospérer, chez certains, la vision d'un « État colonial » et tend à donner corps à l'un des arguments souvent brandi par des mouvements tels que le LKP, selon lequel la population originaire de ces territoires serait dépossédée du droit de s'occuper des affaires qui la concernent.

A cet égard, votre rapporteur relève avec satisfaction que **le conseil interministériel de l'outre-mer a décidé**, le 6 novembre 2009 :

- de donner au représentant de l'Etat les moyens d'être **plus réactif aux demandes locales**. A cette fin, **les préfets pourront organiser librement les services de l'Etat en fonction des priorités identifiées localement et gérer de façon mutualisée les crédits d'intervention** de l'Etat inscrits au contrat de projet, sans faire remonter la demande aux administrations centrales ;

- de doter les représentants de l'Etat de **pouvoirs spécifiques mieux adaptés** à des collectivités éloignées et dotées de plus d'autonomie. Cette orientation se concrétisera par le **renforcement du pouvoir de substitution des représentants de l'Etat, mieux encadré par une procédure d'alerte, pour prendre, en cas de carence de la collectivité, toute décision liée à un engagement international ou communautaire, à une politique de santé ou d'environnement, ou enfin à la gestion d'un établissement subventionné à plus de 50 % par l'Etat** ;

- de **permettre l'émergence d'une fonction publique plus représentative du bassin de vie qu'elle administre**. Il s'agit de **favoriser**, dans le respect des principes républicains, **les affectations des ultramarins dans leur département et les promotions sur place, en assouplissant certaines dispositions statutaires**, impliquant notamment un assouplissement de l'obligation de mobilité. En outre, des mesures devraient être prises pour favoriser l'émergence de cadres ultramarins dans les services de l'Etat, par une **politique de repérage des profils et de constitution de viviers. Pour les nominations des chefs de service de l'Etat, le contreseing du ministre en charge de l'outre-mer sera désormais obligatoire**.

Par ailleurs, l'une des critiques les plus récurrentes faite à l'outre-mer tient aux avantages en termes de traitement et de retraite des agents de l'Etat outre-mer.

Sur ce point, la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a permis une réforme progressive et équilibrée de l'indemnité temporaire de retraite versée aux pensionnés civils et militaires de l'Etat résidant à La Réunion, à Mayotte, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et à Saint-Pierre et Miquelon.

Néanmoins, votre rapporteur estime **qu'il convient de s'interroger sur la pertinence du maintien, dans sa forme actuelle, du système des surrémunérations applicable aux agents de l'Etat outre-mer**. Ce système a couté en 2008, selon le ministère de l'outre-mer, **1,03 milliard d'euros pour les fonctionnaires civils et 196 millions d'euros pour les personnels militaires de l'Etat**.

Partageant les conclusions de la mission commune d'information du Sénat, votre rapporteur estime que la surrémunération des fonctionnaires ne doit répondre qu'à un objectif de « compensation » du différentiel de coût de la vie dans les DOM par rapport à la métropole. En conséquence, **son montant doit être réellement ajusté au différentiel de prix par rapport à la métropole**, un tel ajustement devant intervenir de manière progressive et les sommes que l'État n'aurait plus à verser à l'avenir pour assurer le paiement des majorations à leur niveau actuel devant impérativement être réinjectées directement dans l'économie des collectivités ultramarines.

II. VERS UN NOUVEL ÉLAN POUR LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ?

A. UNE SITUATION INSTITUTIONNELLE VRAISEMBLABLEMENT APPELÉE À ÉVOLUER

1. L'approfondissement de l'adaptation locale des lois et règlements

Si la nouvelle liberté donnée aux départements et régions d'outre-mer en matière d'adaptation locale des lois et règlements était fortement demandée par leurs élus, **sa mise en œuvre reste encore très limitée**.

Le **conseil régional de la Guadeloupe** a ainsi adopté deux délibérations le 27 mars 2009, tendant :

- pour l'une, à fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande en énergie, de développement des énergies renouvelables et de réglementation thermique pour la construction des bâtiments ;

- pour l'autre, à édicter, en Guadeloupe, des règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle qui lui seront déléguées par la région.

Ces demandes ont fait l'objet de **deux habilitations législatives** dans le cadre de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Le pouvoir normatif délégué au conseil régional de la Guadeloupe devra être exercé dans un délai de **deux ans**.

En revanche, les **demandes du conseil général et du conseil régional de la Martinique concernant l'aménagement des compétences en matière de transports publics de voyageurs**, pourtant formulées bien avant celles de la Guadeloupe, n'ont pas connu la même issue. Le Gouvernement a, semble-t-il, décidé de ne pas procéder à leur publication au *Journal officiel*, au motif que ces demandes ne reflétaient pas un consensus local sur le sujet du fait des demandes concurrentes des deux niveaux de collectivités.

Votre rapporteur tient à rappeler qu'en la matière, comme il l'avait souligné lors de l'examen de la loi organique d'application de l'article 73 de la Constitution¹, le Gouvernement n'est aucunement habilité à exercer un contrôle d'opportunité sur ces délibérations.

Néanmoins, dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II), le Sénat a adopté une habilitation reprenant la demande formulée par le conseil général de la Martinique². Votre rapporteur s'interroge toutefois sur la validité, en l'état, de cette disposition qui, sur la forme, a été adoptée sans la nécessaire publication de la demande au *Journal officiel* et qui, sur le fond, donne compétence au conseil général pour définir une autorité et un périmètre uniques de transports publics de personnes sur le territoire martiniquais, ce qui implique donc une habilitation de cette collectivité à intervenir dans le champ de compétence actuel d'autres autorités.

Par ailleurs, la procédure d'adaptation décentralisée prévue à l'article 73 de la Constitution ayant fait l'objet d'un assouplissement à la faveur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, à l'initiative de votre rapporteur, celui-ci insiste pour que les dispositions organiques de mise en œuvre soient rapidement adoptées.

En effet, si jusqu'alors une habilitation de nature législative était imposée même pour adapter ou définir localement des dispositions réglementaires, il suffit désormais, lorsque l'adaptation ou la détermination des règles concerne des dispositions à caractère réglementaire, d'une habilitation de nature réglementaire. Il convient donc de **modifier rapidement les articles L.O. 3445-6 et L.O. 4435-6 du code général des collectivités territoriales** afin d'assurer l'application de cette souplesse bienvenue.

2. La Guyane et la Martinique bientôt appelées à se prononcer sur leur avenir institutionnel

a) Des consultations organisées en janvier 2010 en Guyane et Martinique

Les élus de la Guyane et de la Martinique ont marqué, depuis plusieurs mois, leur **intention de modifier leur gouvernance**

¹ Voir le [rapport n° 25](#) (2006-2007) de M. Christian Cointat, au nom de la commission des lois, déposé le 18 octobre 2006, tome 1, p. 90.

² Article 16 bis du projet de loi, tel qu'adopté en première lecture par le Sénat. Voir le texte n° 1 (2009-2010) adopté par le Sénat le 8 octobre 2009.

institutionnelle, actuellement caractérisée par la juxtaposition, sur un même territoire, de deux niveaux de collectivités : le département et la région d'outre-mer.

Réunis en congrès des élus départementaux et régionaux, les élus de Guyane, d'une part, et de la Martinique, d'autre part, se sont déclarés **favorables à un passage du régime de l'assimilation législative adaptée, organisée par l'article 73 de la Constitution, au régime de la spécialité législative, en application de l'article 74 de la Constitution.**

Cette évolution étant soumise, en application de l'article 72-4 de la Constitution, au consentement des électeurs de Guyane et de la Martinique, le Président de la République a décidé d'organiser une **consultation en janvier 2010, en deux temps :**

- le **10 janvier 2010**, une consultation visant à recueillir le consentement des électeurs de ces deux collectivités sur la **transformation des ces deux départements d'outre-mer en deux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ;**

- **à défaut** d'une réponse positive à cette proposition, une consultation, organisée le **24 janvier 2010**, pour recueillir l'accord des électeurs pour une **évolution institutionnelle au sein de l'article 73 de la Constitution, afin de créer une collectivité unique ou une assemblée unique commune au département et à la région.**

Au préalable, doit se tenir un débat parlementaire sur ces consultations. Ce débat se tiendra le 7 décembre 2009 à l'Assemblée nationale et le 9 décembre au Sénat.

Votre rapporteur plaide pour que les électeurs de ces deux départements soient suffisamment et objectivement informés des conséquences juridiques d'une évolution statutaire ou institutionnelle afin d'être à même de se prononcer en toute connaissance de cause. Il semble en effet que l'absence de publicité et d'explication adéquates des projets d'évolution institutionnelle en Martinique et en Guadeloupe en 2003 ait été, pour l'essentiel, à l'origine du rejet des électeurs de ces départements.

Il convient par ailleurs de souligner que **cette volonté d'évolution statutaire intervient au moment où s'engage, devant le Parlement, la réforme des collectivités territoriales**, dont les projets de loi ont été déposés au Sénat et devraient y être examinés à compter du mois de décembre 2009. Or, se pose la question de la coexistence de ces deux sources d'évolution, qui se cristallise notamment sur la création du conseiller territorial, appelé à siéger tant au conseil régional qu'au conseil général.

Pour résoudre cette difficulté, le Gouvernement a **exclu**, à ce stade, l'application aux trois départements français d'Amérique **des dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales relatives au conseiller territorial**, tout en sollicitant une **habilitation**, pour une durée de dix-huit mois, **afin de les adapter par ordonnance en Guyane, Guadeloupe**

et Martinique, en fonction des choix d'évolution institutionnelle décidés par les électeurs.¹

b) Le projet institutionnel de la Martinique

Lors de deux réunions tenues les 18 décembre 2008 et 18 juin 2009, le congrès des élus départementaux et régionaux de la Martinique s'est prononcé en faveur de la **transformation de la Martinique en une collectivité unique, régie par l'article 74 de la Constitution, et permettant « l'autonomie ».**

Les résolutions adoptées par le congrès des élus de la Martinique

Le congrès a souhaité que la nouvelle collectivité de Martinique soit dotée d'un **conseil territorial, organe délibérant de 75 membres élus pour six ans au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle.** Cet organe serait **compétent pour régler les affaires de la collectivité et contrôler le conseil exécutif.**

Le conseil exécutif, composé de sept à treize membres élus par le conseil territorial en son sein au scrutin de liste majoritaire à trois tours, dirigerait l'action de la collectivité dans les domaines relevant de sa compétence et en élaborerait le budget. Il serait présidé par l' élu en tête de la liste arrivée en tête du scrutin.

Le président du conseil exécutif serait chargé de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil territorial. Il serait tenu de présenter chaque année au conseil un rapport spécial, notamment sur la situation de la collectivité.

Le conseil territorial pourrait mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance constructive déposée par au moins un tiers de ses membres. Il exercerait une mission de contrôle de gestion par le biais de commissions d'enquête et de missions d'évaluation constituées en son sein.

Le congrès a également décidé de l'institution, auprès de la collectivité, de **deux conseils consultatifs** : le conseil économique, social, culturel, de l'éducation et de l'environnement, ainsi que le conseil des communes, destiné à assurer la représentation du territoire, composé de deux représentants de chaque commune de Martinique, désignés par elles.

Il a proposé que la **nouvelle collectivité dispose d'une compétence d'adaptation des lois et règlements sur son territoire et soit dotée de compétences propres** pour, notamment :

- élaborer un plan de développement durable et solidaire en matière économique ;
- développer des actions éducatives complémentaires, en particulier pour développer l'identité et la culture martiniquaise ;
- créer un périmètre unique de transports terrestre et maritime ;
- subordonner les transferts de propriétés foncières situées sur son territoire à déclaration afin d'exercer un droit de préemption ;
- exercer l'ensemble des compétences en matière de logement ;
- élaborer et contrôler la politique en matière d'énergie, d'écologie et d'environnement ;

¹ Article 40 du projet de loi n° 60 (2009-2010), déposé le 21 octobre 2009.

- élaborer un plan de développement social ;
- définir les impôts qui la concernent, les exonérations applicables et les peines d'amende en cas d'infractions ;
- mettre en oeuvre une politique de développement culturel spécifique ;
- mettre en place une politique de développement du sport ;
- définir une politique de planification spatiale et de l'urbanisme sur son territoire ;
- disposer de représentations auprès de tout État ou toute organisation internationale reconnu par la République française ; négocier, par le biais de son président, des accords avec les États de la Caraïbe en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Martinique et la coopération décentralisée ;
- prendre des mesures destinées à faciliter l'accès à l'emploi salarié dans le secteur privé et à l'emploi dans les services de la collectivité ou des communes de personnes justifiant d'une durée de résidence suffisante en Martinique.

La collectivité de Martinique **participerait par ailleurs, de manière plus ou moins marquée selon les domaines, à l'exercice des compétences partagées avec l'État** en matière d'éducation et de formation, d'exploration et d'exploitation des ressources de la mer et de son sous-sol, de contrôles sanitaires aux frontières, d'élaboration des politiques sociales, de fiscalité, de communication audiovisuelle, de sécurité civile de coopération régionale et internationale, de prévention et de lutte contre la délinquance, d'emploi et de santé.

c) Le projet institutionnel de la Guyane

Réunis en congrès les 19 décembre 2008 et 2 septembre 2009, les élus départementaux et régionaux de la Guyane ont adopté un document d'orientation relatif à l'évolution statutaire de la Guyane ainsi que plusieurs résolutions relatives à l'organisation de la collectivité de Guyane.

Le congrès s'est prononcé, à cette occasion, pour la **transformation de la Guyane en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.**

Les résolutions adoptées par le congrès des élus de la Guyane

Le congrès a souhaité que la nouvelle collectivité de Guyane soit dotée d'un **conseil territorial**, organe délibérant de 57 membres, et d'un **conseil exécutif**, de 7 à 12 membres, **élu par le conseil territorial.**

Trois instances consultatives seraient instituées :

- un conseil économique, social, culturel, de l'éducation et de l'environnement ;
- un conseil des autorités coutumières ;
- un conseil de la jeunesse.

Dotée de l'autonomie, et se substituant au département et à la région de Guyane, la collectivité de Guyane bénéficierait en outre du transfert de certaines compétences de l'État. Elle demeurerait soumise au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne.

La collectivité de Guyane exercerait les compétences actuellement dévolues au département et à la région de Guyane, tout en fixant elle-même les règles applicables en toutes matières, à l'exception de celles mentionnées au quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution¹ et de celles relatives à la protection sociale et à la santé publique.

Elle fixera notamment les règles dans les matières suivantes :

- impôts, droits et taxes, à l'exception, d'une part, des impositions communales visées au titre premier de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts, ainsi que des impôts directs et taxes assimilées visés aux titres II, II bis et III de la même deuxième partie, réserve faite de la taxe spéciale prévue à l'article 1609 B et, d'autre part, des cotisations sociales et des autres prélèvements financiers obligatoires destinés au financement de la protection sociale ;

- urbanisme, construction, habitation, logement ;

- mines ;

- droit domanial et des biens de la collectivité. Le domaine privé de l'État en Guyane serait transféré à la collectivité de Guyane dans des conditions précisées par une convention entre l'État et la collectivité ;

- voirie ;

- accès au travail des étrangers ;

- forêts ;

- création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

La collectivité règlerait et exercerait le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles des eaux intérieures, de la mer territoriale, du plateau continental et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux de la France et de la compétence de l'État.

Elle pourrait, dans ses domaines de compétence :

- demander aux autorités de la République l'autorisation de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des accords avec les États voisins ou organismes régionaux ;

- conclure, dans le respect des engagements internationaux de la France, des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement.

Une compétence d'adaptation des règles générales aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité s'appliquerait dans les matières suivantes :

- éducation et formation ;

- énergie, environnement, biodiversité, espaces naturels protégés ;

- tourisme ;

- agriculture, pêche maritime et fluviale.

Pour l'exercice des compétences transférées, la collectivité de Guyane disposerait :

¹ Il s'agit des matières suivantes : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Ces matières peuvent être étendues par la loi organique.

- du produit des dotations et subventions bénéficiant au département et à la région de Guyane, dans les conditions prévues pour les départements et les régions d'outre-mer ;

- du produit des impositions perçues au profit du département et de la région de Guyane dans les conditions prévues dans la deuxième partie du livre premier du code général des impôts ;

- du produit des impositions transférées ;

- d'une dotation globale de compensation versée par l'État destinée à couvrir l'excédent des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées par rapport au montant total des produits visés aux précédents alinéas.

Pour l'exercice de leurs compétences, les communes de Guyane ; bénéficieraient, outre des dotations, subventions et produits fiscaux dont elles disposent aujourd'hui, d'une dotation annuelle versée par la collectivité de Guyane, équivalant au produit d'octroi de mer reçu par chaque commune l'année précédant celle de l'entrée en vigueur du nouveau statut, augmentée dans une proportion égale à celle de l'évolution annuelle des prix dans la collectivité de Guyane, et ajustée, après chaque recensement, en fonction de l'évolution de la population communale.

La collectivité serait associée à l'exercice des compétences de l'Etat dans les matières suivantes :

- éducation et formation ;
- culture ;
- sport ;
- coopération régionale et internationale ;
- action sanitaire et sociale ;
- sécurité civile ;
- justice et sécurité ;
- emploi ;
- santé.

3. Le questionnement institutionnel en Guadeloupe

Si la question de l'évolution institutionnelle ou statutaire est également posée en Guadeloupe, les élus de ce département ont souhaité se donner le temps d'aborder cette problématique dans le cadre **d'une réflexion plus globale sur le « projet de société » guadeloupéen.**

A cette fin, le congrès des élus départementaux et régionaux, réuni le 24 juin 2009, a entendu mettre en place un processus d'élaboration présenté comme « *collectif et territorialisé* », afin de dégager des orientations en matière économique, sociale et identitaire, desquelles la question institutionnelle ne sera évidemment pas absente. Ce projet de société devrait être finalisé dans un délai de dix-huit mois, différents comités destinés à assurer la participation de toutes les composantes de la société guadeloupéenne devant être mis en place.

En conséquence, dans la résolution qu'il a adoptée le 24 juin 2009, le congrès a demandé **que l'État n'engage ni n'impose, avant dix-huit mois, de modification institutionnelle ou statutaire qui ne serait pas compatible avec le projet élaboré par la population guadeloupéenne.**

4. Le maintien du statu quo à La Réunion

Contrairement aux départements français d'Amérique, **la problématique institutionnelle n'est pas au cœur des préoccupations réunionnaises.** Ses élus restent, dans leur majorité, hostiles à une évolution trop différenciée de leur statut et du droit applicable par rapport à la métropole.

Pour cette raison, **la réforme des collectivités territoriales proposée par le Gouvernement devrait s'appliquer sans adaptation à La Réunion.**

A cet égard, Mme Marie-Luce Penchard a indiqué, le 20 octobre 2009, lors du débat en séance au Sénat sur les conclusions de la mission commune d'information, que l'application dans cette collectivité du conseiller territorial n'impliquerait pas un consentement des électeurs, bien que, dans les faits, elle conduise à ce que département et région de La Réunion aient les mêmes représentants. Selon elle : *« il ne faut pas faire la confusion entre collectivité unique et collectivité identique. Il s'agirait en effet d'un regroupement des compétences des deux collectivités, département et région, et, en l'espèce, il serait inutile d'organiser une nouvelle consultation sur le fondement de l'article 72-4. »*¹

B. UNE LUTTE RÉSOLUE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. Des atteintes à l'ordre public d'une nature particulière

Le taux de délinquance dans les départements d'outre-mer apparaît globalement moins élevé qu'en métropole. L'indice de criminalité² dans ces territoires s'y situe en effet à **55,4 ‰**, alors qu'il s'élève à 57,5 ‰ en métropole. Il connaît néanmoins de notables différences d'un département à l'autre : le taux de criminalité en Guyane (109,33 ‰) est deux fois supérieur à celui de la métropole, alors que celui de La Réunion dépasse à peine 40,06 ‰.

¹ JO Débats Sénat, 20 octobre 2009, p. 8876.

² C'est-à-dire le rapport entre le nombre d'infractions constatées et la population.

Taux de criminalité dans les départements d'outre-mer (2008)

Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
58,24‰	109,33‰	55,42‰	40,06‰

Source : Direction centrale de la police judiciaire – Délégation générale à l'outre-mer.

Les chiffres de l'année 2008 semblent **confirmer la stabilisation de la délinquance dans les départements d'outre-mer**, bien que les statistiques fassent apparaître des divergences importantes selon les territoires.

Faits de délinquance constatés dans les départements d'outre-mer (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007/2008	Rappel évolution 2006/2007
Guadeloupe	24.765	24.872	25.939	26.032	+ 0,36 %	+ 4,29 %
Martinique	22.252	21.585	21.244	22.114	+ 4,10 %	- 1,58 %
Guyane	23.458	24.333	24.839	22.084	- 11,09 %	+ 2,08 %
La Réunion	34.177	31.518	30.914	31.404	+ 1,59 %	- 1,92 %
Total DOM	104.652	102.308	102.936	101.634	- 1,26 %	- 0,61 %
Total national	3.775.838	3.725.588	3.589.293	3.558.329	- 0,86 %	- 3,66 %

Source : Direction centrale de la police judiciaire – Délégation générale à l'outre-mer.

Ainsi, la tendance à la baisse constatée en 2006 et 2007 en Martinique et à La Réunion s'est arrêtée. Ces deux départements enregistrent en effet des hausses respectives de + 4,1 % et + 1,59 % en 2008 par rapport à 2007.

En Guadeloupe, le niveau de la délinquance se stabilise, après une hausse de + 4,29 % des faits de délinquance entre 2006 et 2007.

Pour la première fois depuis plusieurs années, les infractions constatées en Guyane accusent une baisse très sensible, de - 11,09 % par rapport à 2007, ce qui peut sembler en décalage par rapport à la situation ressentie sur le terrain. En revanche, les infractions liées à la criminalité organisée progressent de + 5,26 %, signe d'une évolution de la nature de la criminalité en Guyane.

Les départements d'outre-mer connaissent en revanche des formes de délinquance plus marquées qu'en métropole.

La délinquance apparaît en effet **de plus en plus violente**, notamment dans les zones de gendarmerie qui représentent 90 % du territoire, 70 % de la population et 53 % des crimes et délits dans les départements d'outre-mer. Cette évolution est illustrée par une **forte hausse des atteintes à l'intégrité physique**.

À La Réunion, les atteintes volontaires à l'intégrité physique constituent ainsi plus de 20 % de la délinquance du département, contre 12 % en métropole. Par rapport à 2007, elles sont en progression de 12,8 %.

En Martinique, ces atteintes ont augmenté de 26,20 %.

En Guadeloupe, dans la même période, les vols à main armée ont progressé de + 86 %, les coups et blessures volontaires de + 56 % et les homicides de + 37 %. En 2008, 52 homicides ont été constatés, soit environ 13 pour 100 000 habitants, presque six fois plus qu'en métropole. Les vols à main armée ont progressé de 50,72 % par rapport à 2007.

En Guyane, le niveau de violence apparaît particulièrement préoccupant. En 2008, le nombre d'homicides a atteint le chiffre de 31,1 pour 100 000 habitants (soit 12 fois celui de la métropole), les coups et blessures volontaires 380 pour 100 000 habitants (2 fois celui de la métropole) et les vols à main armée 96,7 pour 100 000 (plus de 20 fois celui de la métropole). Les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont crû de 19,28 % en un an.

Par ailleurs, la **richesse du sous-sol guyanais constitue le terreau d'une délinquance particulière : l'orpaillage clandestin** qui conduit, selon les estimations de la gendarmerie nationale, à l'extraction et l'exportation illégales de 10 tonnes d'or natif par an. L'orpaillage illégal génère d'ailleurs une délinquance associée, constituée de divers trafics ou contrebandes, d'activités de prostitution, d'homicides ainsi que d'activités de blanchiment d'argent et de recel.

Afin de lutter contre ce fléau, le Gouvernement a intensifié les actions des services de gendarmerie, appuyés par les forces armées de Guyane, dans le cadre des **opérations « Harpie »**, désormais concentrées sur le parc amazonien et les zones d'implantation amérindiennes. En 2008, ces mesures ont permis de saisir ou détruire des biens représentant 28 millions d'euros.

Bilan des opérations « Harpie »	2008	2009 (jusqu'au 22 juillet)
Nombre d'opérations	211	164
Or saisi (en grammes)	19 369	1 867,5
Mercure saisi (en grammes)	211 266	42 535
Carbets détruits	1 617	1 012
Barges ou pirogues saisies ou détruites	199	68
Carburant saisi (en litres)	181 063	54 025
Moto-pompes détruites	355	124
Armes saisies	179	66
Valeur des biens saisis ou détruits	28 M€	2,7 M€

Source : ministère de l'outre-mer.

En outre, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a renforcé les moyens juridiques de la lutte contre

l'orpaillage illégal en Guyane¹, en alourdissant les peines applicables² et en facilitant les conditions d'interpellation et de garde à vue des personnes ayant participé à une activité de ce type.

En dernier lieu, l'environnement régional des départements d'outre-mer donne à certaines formes de délinquance un poids important. Tel est le cas, pour les départements français d'Amérique, des infractions à la législation sur les stupéfiants.

La Guadeloupe, la Martinique et la Guyane se situent en effet dans une zone géographique marquée par un trafic local et régional de stupéfiants importés des États voisins : La Dominique et Sainte-Lucie, pour la Guadeloupe et la Martinique ; le Surinam et, dans une moindre mesure, le Guyana et le Brésil, pour la Guyane. Elles sont également sur la route d'un important trafic international qui se manifeste essentiellement par le transit, par voies maritimes et aériennes, d'importantes quantités de cocaïne destinées aux marchés de la drogue métropolitain et européen.

75 % des saisies de cocaïne réalisées en France le sont dans la zone Antilles-Guyane, à l'occasion d'interceptions en mer. Dans cette zone, le nombre d'infractions constatées à la législation sur les stupéfiants a crû de plus de 65 % entre 2006 et 2008.

Infractions à la législation sur les produits stupéfiants dans les départements français d'Amérique

	2003	2004	2005	2006 (Évolution 2005-2006)	2007 (Évolution 2006-2007)	2008 (Évolution 2007-2008)
Guadeloupe (avec les îles du Nord)	797	757	842	1 333 (+ 58,3 %)	1 553 (+16,50 %)	1 949 (+25,50%)
Martinique	1 757	1 627	982	1 128 (+ 14,9 %)	1 602 (+42,02 %)	2 313 (+44,38%)
Guyane	381	333	378	440 (+ 16,4 %)	601 (+36,59 %)	544 (-9,48 %)
Total	2 935	2 717	2 202	2 901 (+ 31,7 %)	3 756 (+29,47 %)	4 806 (+27,95 %)

Source : ministère de l'outre-mer.

Face aux spécificités de la délinquance ultramarine, l'Etat a, depuis plusieurs années, renforcé les moyens opérationnels dont il dispose localement. Ainsi, **depuis 10 ans, les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont été considérablement renforcés dans les quatre départements d'outre-mer**, malgré une légère décroissance en 2009.

¹ Voir [l'avis n° 240](#) (Sénat, 2008-2009) de M. Jean-Paul Virapoullé, fait au nom de la commission des lois, pp. 56-65.

² Aux termes de l'article 141-1 du code minier, l'infraction d'orpaillage illégal s'accompagnant d'atteintes graves à l'environnement est punissable d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amendes. Dans le cas où elle est commise en bande organisée, ces peines seraient portées à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende.

**Evolution des effectifs de la police nationale
(2003-2009)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. 08/09
Guadeloupe	832	916	909	906	930	978	987	+0,9 %
Guyane	493	531	590	588	575	663	644	-2,8 %
Martinique	688	767	813	873	863	837	824	-1,5 %
La Réunion	881	932	932	1052	1096	1056	1057	0
TOTAL	2.894	3.146	3.244	3.419	3.464	3.534	3.512	-0,6 %

**Evolution des effectifs de la gendarmerie nationale¹
(2003-2009)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol. 08/09
Guadeloupe	602	607	607	603	600	596	597	+0,1 %
Guyane	441	445	445	451	479	469	475	+1,2 %
Martinique	623	626	626	626	626	620	621	+0,1 %
La Réunion	716	725	725	725	735	736	733	-0,4 %
TOTAL	2.382	2.403	2.403	2.405	2.440	2.421	2.426	+0,2 %

Source : ministère de l'outre-mer.

Cependant, les effectifs permanents sont souvent confortés par des effectifs ponctuels, et notamment par **l'envoi, depuis la métropole, d'escadrons de gendarmes mobiles²**.

Le Gouvernement a également **fait porter ses efforts sur le développement des groupes d'intervention régionaux (G.I.R.)**.

Le G.I.R. de Guyane a été créé en fin d'année 2006. Les G.I.R. de Guadeloupe et La Réunion ont été créés durant l'année 2008, tandis que le G.I.R. de Martinique se met en place depuis le 1^{er} février 2009.

L'expérience du G.I.R. de Guyane a en effet démontré tout **l'intérêt de ce type de structure pour combattre une délinquance de plus en plus organisée**.

Ainsi, en 2008, le G.I.R. de Guyane, agissant en co-saisine, a participé aux gardes-à-vue de 117 personnes ayant donné lieu à 10 écrous, 22 contrôles judiciaires et 13 convocations en justice. Les mesures d'éloignement du territoire ont été en nette augmentation (61 en 2008 contre

¹ Hors escadrons mobiles.

² Ainsi, lors de l'hiver 2008, le conflit social en Guadeloupe (qui dura 42 jours et prit fin le 5 mars avec la signature d'un accord entre le représentant de l'Etat et le leader du LKP) conduisit à la présence de 10 escadrons de gendarmerie mobile dont 8 en renforts de métropole. En Martinique, les 38 jours de conflit induisirent la présence de 10 escadrons de gendarmerie mobile, dont 9 en renforts de la métropole.

10 en 2007). Les 272 infractions constatées sont relatives à la législation sur les étrangers (pour un tiers d'entre elles), aux vols et recels, faux et usage de faux, blanchiment et travail dissimulé (5). 17 informations fiscales ont été transmises en 2008. Les saisies ont porté, notamment, sur 7,3 kilos d'or, 532 réals (ancienne monnaie espagnole) et 2 kilos de mercure. Sur le plan patrimonial, les enquêteurs ont confisqué 650 386 € en numéraire (contre 2 927 € en 2007) et bloqué 288 556 € sur les comptes de sociétés de comptoir d'or.

Le premier semestre 2009 a vu le développement de l'action des G.I.R. dans chacun des départements d'outre-mer.

En Guadeloupe, durant cette période, le G.I.R. a participé à 17 opérations permettant la garde-à-vue de 56 personnes (3 incarcérations, 15 contrôles judiciaires, 31 convocations en justice et 6 mesures d'éloignement du territoire ont été prononcées). 140 infractions, notamment en matière de travail dissimulé et en matière financière, ont été constatées ; 39 informations fiscales ont été transmises. Les saisies prononcées ont porté sur 756 600 € en numéraire et sur les comptes bancaires, 1 805 000 € en valeurs mobilières et 7 véhicules appartenant aux auteurs pour un montant estimé à 85 500 €. Deux procédures financières ont permis des saisies pour près de 1 730 000€.

Selon le Gouvernement, au 30 juin 2009, dans le cadre de la lutte contre l'économie souterraine, **les G.I.R. d'outre-mer ont globalement participé à la saisie d'environ 2,9 millions d'euros d'avoirs criminels, soit un peu plus de 13 % des saisies effectuées par l'ensemble des G.I.R. en France.**

2. Une action résolue en matière migratoire qui semble porter ses fruits

La situation des départements d'outre-mer au regard de la pression migratoire reste très différente d'un territoire à l'autre. Si La Réunion et la Martinique ne subissent pas de pression migratoire importante, la Guadeloupe et surtout la Guyane connaissent des entrées irrégulières massives emportant des risques aigus de déstabilisation sociale.

Indicateurs d'activité en matière migratoire (2007-2008)

	Éloignements			Infractions à la police des étrangers		
	2007	2008	Variation 2007/08	2007	2008	Variation 2007/08
Guadeloupe	1.536	1.332	- 13,3 %	1.808	1.597	- 11,7 %
Martinique	390	404	+ 3,6 %	527	477	- 9,5 %
Guyane	10.094	8.085	- 19,9 %	12.824	10.287	- 19,8 %
La Réunion	53	52	- 1,9 %	105	122	+ 16,2 %
Total DOM	12.072	9.813	- 18,7 %	15.264	12.483	- 18,2 %

Source : Direction centrale de la police aux frontières.

La Guadeloupe apparaît de plus en plus exposée à la pression migratoire, notamment en provenance d'Haïti et de La Dominique. Ainsi, entre 2005 et 2007, le nombre d'infractions à la législation des étrangers ainsi que d'éloignements a progressé de + 67 %. Néanmoins, les moyens nouveaux mis en œuvre pour lutter contre l'immigration clandestine dans ce département peuvent expliquer une partie de la forte augmentation des chiffres permettant de la mesurer. De fait, on constate une diminution de 11 % du nombre d'interpellations en 2008, par rapport à 2007, avec près de 1 600 interpellations. **Le nombre d'étrangers en situation irrégulière dans ce département est actuellement évalué à 15.000.**

La situation reste toujours critique en Guyane, malgré la rupture constatée en 2008, avec une baisse de près de 20 % des infractions constatées à la législation des étrangers, et des éloignements. **Le nombre d'immigrés illégaux y est en effet évalué à 40.000**, sur une population d'environ 220.000 personnes, ce qui est considérable. La Guyane est confrontée à une immigration clandestine de nature essentiellement économique en provenance des pays voisins, comme le Surinam, le Guyana, Haïti ou le Brésil¹ et, dans une moindre mesure, la République dominicaine.

Le Gouvernement a réagi en renforçant les effectifs de la police aux frontières. Depuis 2004, les personnels ont vu leur nombre croître de + 35 % en Guyane et de + 19,6 % en Guadeloupe. 757 agents sont aujourd'hui affectés dans les quatre départements.

Les mesures juridiques spécifiques prises en matière de contrôle d'identité, de recours et d'éloignement dans le cadre, notamment, de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration contribuent par ailleurs à faciliter l'action de l'Etat.

On note néanmoins **un regain de la demande d'asile dans les trois départements français d'Amérique**, parfois utilisée comme ultime recours par des immigrants irréguliers ayant fui leur pays d'origine pour des raisons essentiellement économiques. Après deux années de baisse, elle a connu en 2008 une hausse de + 57% par rapport à 2007, avec 929 demandes déposées et traitées par l'antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de Basse-Terre. Si la majorité d'entre elles le sont en Guadeloupe, l'augmentation la plus importante est constatée en Martinique (+ 143%).

Les Haïtiens constituent la grande majorité des demandeurs d'asile en Guadeloupe (95,6 %) et en Martinique (97 %). En revanche, leur part est beaucoup plus faible en Guyane (31 %), les nationalités des autres demandeurs dans ce département étant principalement les Péruviens (24 %), les ressortissants de la Guinée-Bissau (8 %) et les Colombiens (7 %).

¹ Près de la moitié des reconduites concernent des ressortissants brésiliens.

C. LA LENTE AMÉLIORATION DES MOYENS DE LA JUSTICE

1. Une situation pénitentiaire améliorée

La situation pénitentiaire dans les quatre départements d'outre-mer s'est, en 2009, sensiblement améliorée grâce à la construction de nouveaux établissements ou l'extension de centres pénitentiaires existants.

Tel est le cas, en particulier, de la mise en service du centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion, situé à Domenjod, qui a permis la fermeture définitive de la maison d'arrêt de Saint-Denis, fortement dégradée et surpeuplée. D'une capacité de 574 places, le nouveau centre comporte deux quartiers de détention pour hommes majeurs (459 places), un quartier de détention pour femmes de 30 places, un quartier de détention pour mineurs de 40 places, un quartier d'accueil de 25 places ainsi qu'un centre de semi-liberté de 25 places. **Pour autant, le taux d'occupation dans certains établissements reste très élevé.**

**Taux d'occupation des établissements pénitentiaires
des départements d'outre-mer (1er juin 2009)**

	Effectif théorique	Effectif réel	Taux d'occupation
Centres pénitentiaires			
Baie-Mahault (Guadeloupe)	504	624	124%
Ducos (Martinique)	570	885	155%
Remire-Montjoly (Guyane)	550	694	126%
Saint-Denis (La Réunion)	574	452	79%
Le Port (La Réunion)	699	537	77%
Maisons d'arrêt			
Basse-Terre (Guadeloupe)	130	185	142%
Saint-Pierre (La Réunion)	121	165	136%

Sources : ministère de l'outre-mer.

Cette situation conduit le ministère de la justice à envisager plusieurs **opérations immobilières lourdes dans les prochaines années.**

En **Guadeloupe**, est prévue une extension du nombre de places de détention disponibles de 320 places, en deux opérations :

- d'une part, la réhabilitation lourde de la maison d'arrêt de Basse-Terre, conduisant à sa démolition et sa reconstruction avec une capacité de 200 places ;

- d'autre part, une extension de 250 places du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, sur une réserve foncière située à proximité.

Une mission a récemment été confiée à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) afin de vérifier la faisabilité de ces projets.

En **Martinique**, pour le centre pénitentiaire de Ducos, d'une capacité insuffisante malgré une extension de 80 places, mise en service au cours du troisième trimestre 2007, est envisagée une nouvelle extension de 160 places. Une structure supplémentaire serait créée à l'intérieur de l'enceinte actuelle en lieu et place du terrain de sport. Le terrain omnisports serait réaménagé à l'extérieur de l'enceinte avec la création d'un accès.

L'APIJ prévoit un démarrage des travaux dans le courant du premier trimestre 2011, pour une mise en service en fin d'année 2013.

En **Guyane**, bien que le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly ait fait l'objet, en 2008, d'une extension de 78 places, deux agrandissements supplémentaires sont envisagés :

- une extension de 60 places dans le quartier de détention des hommes et de 15 places dans le quartier des femmes. L'objectif est de lancer les travaux à la fin de l'année 2010 pour une mise en service en fin d'année 2011 ;

- la création d'une structure supplémentaire de 160 places à l'intérieur de l'enceinte actuelle. Un projet est en cours d'élaboration à l'APIJ. L'objectif est de démarrer les travaux dans le courant du deuxième semestre 2011 pour une mise en service en début d'année 2014.

2. Des juridictions toujours en situation difficile

Les **juridictions judiciaires** des départements d'outre-mer doivent souvent faire face à **un afflux de dossiers que leurs moyens limités ne permettent pas de traiter efficacement**. Si la situation est proche de celle des juridictions de la métropole, certaines juridictions connaissent des difficultés particulières. Il en est ainsi, notamment, des **tribunaux de grande instance de Basse-Terre et Pointe-à-Pitre, particulièrement engorgés**. Votre rapporteur regrette néanmoins que l'administration n'ait pas été en mesure de fournir des informations statistiques précises en temps voulu.

Conscient des difficultés rencontrées par l'administration de la justice dans certains départements d'outre-mer, le **conseil interministériel de l'outre-mer** a décidé, le 6 novembre 2009 :

- de **créer une maison d'arrêt et un tribunal de première instance dans la collectivité de Saint-Martin** afin de décharger le tribunal de grande instance de Basse-Terre ;

- de **renforcer la chambre détachée de la cour d'appel de Basse-Terre à Cayenne** par l'affectation de magistrats supplémentaires et un renforcement du parquet général.

Les **quatre tribunaux administratifs** des départements d'outre-mer ont vu leur **productivité augmentée**.

Ainsi en est-il en particulier du tribunal administratif de Basse-Terre et de Fort-de-France, dans lesquels le délai de traitement moyen des affaires a baissé respectivement de 7 et 5 mois en une année. Le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion a connu une progression inédite de 54 % du nombre d'affaires enregistrées en 2008 qui, malgré un accroissement de 60 % du nombre de dossiers traités dans la même année, a conduit à une augmentation de plus de 15 % du stock des affaires en instance.

D. UN ENVIRONNEMENT RÉGIONAL TOUJOURS INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE

La mission commune d'information du Sénat sur les départements d'outre-mer a mis l'accent sur **l'importance d'une insertion régionale plus approfondie des départements d'outre-mer, clé d'un développement réussi**. Ce constat rejoint celui fait, de longue date, par votre rapporteur.

La mise en place de coopérations opérationnelles efficaces dans le domaine de la lutte contre la délinquance et l'immigration irrégulière présente, en outre, un intérêt certain dans des zones concentrant des « micro-Etats » dotés de législations différentes.

1. Des potentialités peu exploitées

a) Des fonds de coopération régionale trop peu dotés

Il est à nouveau **regrettable que**, dans le cadre du présent projet de loi de finances, **les fonds de coopération régionale soient dotés de crédits toujours aussi réduits** (2,8 millions d'euros pour les quatre départements d'outre-mer et Mayotte) ce qui limite de beaucoup les potentialités d'un dispositif censé assurer, selon le Gouvernement, un « effet de levier » sur les coopérations régionales.

Les fonds de coopération régionale n'ont certes vocation à intervenir qu'en complément d'autres financements. Du reste, depuis septembre 2008, les financements au titre des fonds de coopération et de l'objectif communautaire de coopération territoriale font l'objet, en principe, d'un appel à projets et d'un dossier de candidature communs, et 50 % de l'enveloppe allouée aux fonds est consacrée au cofinancement du programme communautaire.

Pour autant, afin d'éviter un « saupoudrage » peu efficace, il paraîtrait souhaitable de renforcer la dotation de ces fonds et de les recentrer sur un nombre plus restreint de projets.

b) Une volonté récente de renforcer la coopération régionale

Depuis 2005, **le Gouvernement s'est engagé dans un renforcement de sa politique de coopération internationale avec les Etats voisins des départements d'outre-mer**.

Parmi les accords les plus récents, on peut notamment souligner la signature, le **20 octobre 2008**, d'un **accord-cadre** entre la France et Madagascar sur la **coopération régionale entre Madagascar et La Réunion**, ainsi que d'un accord-cadre entre les mêmes parties, en matière de coopération agricole.

Cette volonté est particulièrement forte en matière de **lutte contre l'immigration illégale**. Le Gouvernement souhaite en effet développer des accords de réadmission au-delà de ceux déjà conclus avec le Brésil, Sainte-Lucie, La Dominique et l'île Maurice. En revanche, l'accord conclu avec le Surinam n'est toujours pas entré en vigueur en raison du contexte d'instabilité politique que connaît cet État. En particulier, des projets d'accords ont été adressés aux autorités de la Barbade et à celles de Trinité-et-Tobago.

Parallèlement, ont été mis en place des **accords de libre circulation** avec certains États voisins. Un accord de libre circulation a ainsi été signé avec Sainte-Lucie, La Dominique et l'île Maurice. 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 visa 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, l'Etat a récemment développé **les coopérations transfrontalières dans le cadre de la lutte contre la délinquance**.

Un accord de coopération transfrontalière en matière policière a été signé avec le Surinam le 29 juin 2006. Il prévoit des patrouilles communes sur le fleuve Maroni, des échanges d'informations et le détachement d'un fonctionnaire de police dans l'État voisin. Quoique non ratifié par le Surinam, cet accord est néanmoins mis en oeuvre et permet des actions conjointes des services de police des deux États afin de lutter contre les trafics illégaux de marchandises et l'immigration irrégulière.

Par ailleurs, a été conclue le 17 mars 2006, dans le cadre de la Commission de l'océan Indien, une convention entre la France, les Comores, les Seychelles, Madagascar et l'île Maurice sur la sécurité régionale, qui a conduit à la mise en place de deux entités opérationnelles à La Réunion : un coordinateur national et un point de contact opérationnel unique constitué de la cellule de renseignement du centre opérationnel du commandement de la gendarmerie de ce département.

Au plan opérationnel, diverses actions semblent apporter des progrès incontestables à la lutte contre la délinquance transfrontalière.

Ainsi, lors de la 5^{ème} commission mixte transfrontalière franco-brésilienne, tenue le 14 août 2009, les représentants des deux Etats ont arrêté les bases d'une coopération policière opérationnelle. Un projet d'accord pour la mise en œuvre d'un centre de coopération policière a été établi : il sera implanté sur le territoire français et il aura vocation à développer l'échange d'informations, mais pas à coopérer directement avec des organismes internationaux ou des États tiers.

De plus, en juillet 2009, un officier de liaison « immigration » français a été nommé à Macapa, et deux officiers de liaison brésiliens ont pris leurs fonctions en Guyane : le premier à Saint-Georges de l'Oyapock au sein du « centre provisoire de coopération » et le second à Cayenne. Un dispositif « miroir » a été mis en place à Saut Maripa, en territoire brésilien.

Cette coopération opérationnelle trouve une traduction particulière en matière de lutte contre les stupéfiants.

La création d'une **antenne de l'office central pour la répression du trafic de stupéfiants (O.C.R.T.I.S.) à Fort-de-France** en 2004, compétente pour la zone Antilles-Guyane, a permis de renforcer la coopération avec les services spécialisés des autres îles de la région. Constituée de 20 policiers, 6 gendarmes, 2 douaniers et 2 personnels de la marine nationale en charge du lien avec l'action de l'Etat en mer, l'antenne compte également deux officiers de liaison britannique et espagnol.

Par ailleurs, **la direction interrégionale de la police judiciaire de Pointe-à-Pitre (D.I.P.J.) dispose d'un bureau des « relations internationales »** chargé de transmettre les informations qui transitent par les canaux traditionnels de la coopération opérationnelle de police, c'est-à-dire par la section centrale de coopération opérationnelle policière (S.C.C.O.Pol.), division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire. Ce bureau a vu sa compétence directe couvrant déjà les 32 pays d'Amérique centrale, étendue en 2008 aux pays d'Amérique latine. En 2008, 68 dossiers d'échanges d'informations opérationnelles ont été traités par ce biais, soit directement, soit via le bureau central national France d'Interpol.

De même, ce bureau entretient de nombreux échanges avec le réseau des attachés de sécurité intérieure (A.S.I.) et officiers de liaison (O.D.L.) du service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.), notamment avec les services de sécurité intérieure des zones relevant de sa compétence, mais également des services de sécurité intérieure européens et africains, dans des domaines aussi diversifiés que la lutte contre les trafics internationaux de stupéfiants, la recherche de fugitifs, ou les contrefaçons industrielles. En 2008, il a ainsi traité 31 dossiers en collaboration avec les membres de ce réseau.

c) Une coopération décentralisée peu exploitée

Les collectivités locales des départements d'outre-mer ont, quant à elles, peu exploré les possibilités offertes par la coopération décentralisée.

Depuis 1995, seule une quinzaine de conventions a été conclue par les communes, départements ou régions d'outre-mer avec des collectivités des Etats voisins. Les deux actions les plus récentes concernent la Guyane avec, d'une part, un projet de coopération décentralisée entre le Parc naturel régional de Guyane et le Brésil à travers le Parc Naturel de Cap Orange et, d'autre part, un projet d'action de co-développement menée par le conseil général de Guyane en Haïti.

2. Un approfondissement annoncé de la coopération régionale

Sans doute incité par les travaux du Sénat et les conclusions des Etats généraux de l'outre-mer, le Gouvernement semble avoir pris la mesure de l'urgence de prendre encore davantage en compte l'environnement régional des départements d'outre-mer.

Le 6 novembre 2009, le **conseil interministériel de l'outre-mer a décidé de plusieurs mesures destinées à renforcer l'insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement régional :**

- accroître la capacité d'action et la visibilité des départements et régions d'outre-mer en matière de coopération régionale. Les départements et régions d'outre-mer devraient ainsi être autorisés à **ouvrir des délégations à caractère non diplomatique dans les Etats** de leur zone géographique. Les commissions de coopération transfrontalière devraient être systématisées. En outre, les **autorités locales devraient participer plus largement qu'aujourd'hui à la négociation, sous mandat, d'accords internationaux** ayant un impact régional ;

- organiser un sommet international de chefs d'Etat à l'initiative de la France pour relancer la coopération régionale dans la zone Caraïbe ;

- faciliter la circulation des personnes grâce à un **assouplissement du régime des visas**. Environ 130 mesures de simplification des visas de court séjour devraient être prises d'ici la fin de l'année 2009 à l'égard des ressortissants des Etats des zones Pacifique, Caraïbes et Océan Indien. Ces mesures favoriseront le tourisme, les voyages d'affaires et l'intégration régionale de nos départements et collectivités d'outre-mer en assouplissant considérablement les formalités auxquelles les ressortissants des Etats voisins sont soumis.

Ainsi, est notamment prévu, dès le 1^{er} décembre 2009, un assouplissement des règles de délivrance des visas pour favoriser le tourisme, les voyages d'affaires, l'intégration régionale et une simplification des procédures de visa de court séjour, en particulier pour les ressortissants de Grenade, de Saint-Vincent et Grenadines, d'Anguilla et Tortuga, des Iles Turks et Caïcos, et de Trinidad et Tobago souhaitant se rendre en Guadeloupe ou en Martinique ;

- rendre les départements français d'Amérique plus compétitifs dans leur environnement régional en **harmonisant le droit des affaires dans la Caraïbe**. Il s'agirait de favoriser la mise en place d'un cadre juridique harmonisé à l'échelle de l'ensemble du bassin caribéen, vecteur puissant de « l'Etat de droit économique » et d'intégration régionale ;

- favoriser la croissance des économies locales en nommant des « **commissaires au développement endogène** » aux Antilles, en Guyane et dans l'Océan Indien. Ceux-ci auront pour missions de structurer les filières de production et de travailler à la diminution des prix à la consommation par la **constitution d'un marché Antillais en Martinique et en Guadeloupe, l'ouverture sur l'Amérique latine en Guyane, et le développement des échanges régionaux à La Réunion**.

E. TIRER UN MEILLEUR PARTI DE L'ANCRAGE EUROPÉEN DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

1. Pour une meilleure utilisation des fonds structurels

a) Des crédits disponibles importants

Les fonds structurels européens s'inscrivent aujourd'hui dans la **politique européenne de cohésion pour 2007-2013**. Cette politique permet aux quatre départements d'outre-mer de bénéficier de fonds d'un montant très élevé, au titre :

- de l'objectif « convergence » (FEDER/FSE). Dans ce cadre, les départements d'outre-mer bénéficieront, pour la période 2007-2013, de **2,7 milliards d'euros**, auxquels il convient d'ajouter **482 millions d'euros au titre de l'allocation de compensation des contraintes des régions ultrapériphériques** et des régions septentrionales (qui s'élève à 35 euros par an et par habitant) ;

- de l'objectif « coopération territoriale », qui prend la suite de l'initiative INTERREG. Les départements et régions d'outre-mer bénéficient de **96 millions d'euros à ce titre**, afin de financer tant des actions de coopération transnationale (28 millions d'euros) que des actions relatives à la coopération transfrontalière dans les zones « Caraïbes » et « Océan indien » existantes, ainsi que dans la nouvelle zone « Amazonie » (68 millions d'euros).

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, les départements d'outre-mer bénéficient également :

- de **631 millions d'euros**, versés par le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)**, au titre de la politique de développement rural ;

- de **34,25 millions d'euros**, versés par le **Fonds européen pour la pêche (FEP)**, au titre de la politique des pêches.

b) Une sous-consommation préoccupante

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.**

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. Or, **selon les informations communiquées à votre rapporteur, des sommes importantes restent à ce stade non utilisées.**

Consommation des programmes opérationnels FSE (tranche 2007)

	Fonds	Tranche 2007 (en €)	Avances versées	Crédits à consommer avant le 31/12/2009
Guyane	FSE	13 459 162	7 504 442	18 160 590
Guadeloupe	FSE	24 908 436	13 888 228	32 297 230
Martinique	FSE	13 163 237	7 339 442	24 825 760*
La Réunion	FSE	69 527 776	30 761 087	60 352 487

Consommation des programmes opérationnels FEDER (tranche 2007)

	Fonds	Tranche 2007 (en €)	Avances versées	Crédits à consommer avant le 31/12/2009
Guyane	FEDER	41 047 490	22 886 900	5 954 720
Guadeloupe	FEDER	72 999 845	22 886 900	11 020 208
Martinique	FEDER	56 112 447	31 286 687	5 823 795
La Réunion	FEDER	136 434 370	76 071 883	30 761 087

** : Le PO FSE de la Martinique ayant été adopté en 2008, la règle du dégagement d'office ne s'appliquera pas avant le 31 décembre 2010.*

Source : ministère de l'outre-mer.

Comme le montre le tableau figurant en page suivante, au 15 septembre 2009, **l'état d'avancement des programmes européens 2007-2013 FEDER et FSE pour chaque département d'outre-mer fait apparaître, comme en métropole et plus globalement en Europe, un retard de programmation préoccupant.**

Etat de la consommation des crédits FEDER – FSE (2007-2013)

GUYANE	Dotation financière (coût total)	Crédits UE	Programmation (coût total)	Programmation (dépenses UE)	Réalisation (coût total)	Réalisation (dépenses UE)
FEDER	644 493 555	305 158 669	197 090 721	25,71 %	84 112 737	22,93 %
FSE	140 368 796	100 059 222	38 237 906	23,48 %	23 691 581	20,21 %
RÉUNION	Dotation financière (coût total)	Crédits UE	Programmation (coût total)	Programmation (dépenses UE)	Réalisation (coût total)	Réalisation (dépenses UE)
FEDER	1 713 369 508	1 014 291 774	402 756 646	23,51 %	168 071 052	16,57 %
FSE	741 855 127	516 889 189	201 338 752	27,14 %	140 690 518	27,22 %
GUADELOUPE	Dotation financière (coût total)	Crédits UE	Programmation (coût total)	Programmation (dépenses UE)	Réalisation (coût total)	Réalisation (dépenses UE)
FEDER	986 330 629	542 701 534	69 596 504	7,06 %	36 967 004	6,81 %
FSE	221 336 607	185 176 373	35 096 046	15,86 %	24 296 342	13,12 %
MARTINIQUE	Dotation financière (coût total)	Crédits UE	Programmation (coût total)	Programmation (dépenses UE)	Réalisation (coût total)	Réalisation (dépenses UE)
FEDER	1 161 097 965	417 155 833	44 060 923	3,79 %	12 178 803	3,05 %
FSE	180 465 846	97 859 231	32 215 920	17,85 %	19 840 330	20,27 %
					14 945 074	2,32 %
					11 878 596	8,46 %
					24 955 460	1,46 %
					20 529 856	2,77 %
					1 229 098	0,12 %
					101 444	0,05 %
					182 671	0,02 %
					18 770 898	3,63 %
					575 179	0,11 %
					1 189 090	0,64 %
					99 684	0,02 %

Source : ministère de l'outre-mer.

Le Gouvernement explique cette situation par l'adoption tardive des programmes opérationnels par la Commission européenne intervenue fin 2007, la gestion concomitante de deux périodes de programmation (2000-2006 et 2007-2013), une insuffisance des ressources humaines nécessaires à la bonne gestion de ces programmes, et plus spécifiquement, le contexte de crise sociale en Guadeloupe et Martinique qui a bouleversé la mise en œuvre des programmes européens dans ces deux régions.

Les autorités de gestion semblent désormais très fortement mobilisées pour accélérer la programmation et la consommation des fonds, afin d'éviter toute perte de crédits communautaires ou dégagement d'office au 31 décembre 2009.

La Commission européenne, comme la France, sont également très vigilantes au bon avancement des programmes européens.

En 2009, des mesures ont été adoptées au niveau européen, dans le cadre du plan européen de relance économique, dans le but de lutter contre la crise et de simplifier la gestion des fonds (versement d'une avance de trésorerie complémentaire, éligibilité des dépenses d'efficacité énergétique dans le logement social, accélération de la mise en œuvre des grands projets). Les règlements communautaires ont été modifiés en conséquence et les programmes européens ont pu être ajustés, notamment en Guadeloupe et en Martinique.

Dans le même souci d'accélérer la consommation des fonds, la Commission européenne a proposé, le 22 juillet 2009, une nouvelle proposition de modification des règlements communautaires relatifs au fonds structurels. Ces mesures sont en cours de discussion au sein du groupe « actions structurelles » du Conseil de l'Union européenne.

Au niveau national, face au retard d'exécution des programmes européens en Guadeloupe et Martinique, il a été décidé de mettre en place un **plan d'action spécifique** destiné à éviter le dégagement d'office au 31 décembre 2009. Ce plan d'action est coordonné et mis en œuvre par la délégation générale à l'outre-mer, en étroite collaboration avec les autorités de gestion. L'objectif de ce plan est de renforcer et de cibler l'accompagnement interministériel sur la base d'un suivi financier et qualitatif approfondi de l'avancement des programmes et d'inciter les autorités de gestion régionales à renforcer le pilotage de leurs programmes.

Votre commission insiste pour que tout soit mis en œuvre afin d'éviter le dégagement d'office et qu'un meilleur effort de programmation soit fait.

2. Dans l'attente d'une meilleure prise en compte de la dimension européenne des départements d'outre-mer

a) *La réflexion en cours au niveau européen*

Dans une communication du 17 octobre 2008, intitulée « *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* », la **Commission européenne propose « 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)* ».

Dans l'attente d'une stratégie européenne renouvelée et approfondie pour la période postérieure à 2013, la Commission européenne propose d'assurer une utilisation optimale des 7,8 milliards d'euros d'investissements communautaires destinés aux régions ultrapériphériques pour la période 2007-2013. Il s'agit également de mieux saisir les opportunités offertes par l'ensemble des programmes communautaires.

Un nouveau document stratégique est attendu en 2011, dans la perspective du futur cadre financier communautaire 2014-2020, qui devrait présenter une stratégie européenne rénovée vis-à-vis des régions ultrapériphériques.

Lors de la **XVème Conférence des présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne**, tenue aux Canaries le 14 octobre 2009, a été adopté un **nouveau mémorandum exprimant leur vision stratégique à l'horizon 2020**, afin de contribuer à l'élaboration du document stratégique de la Commission européenne.

Selon ce document, les perspectives de développement à moyen et long termes des régions ultrapériphériques impliquent que l'Union européenne :

- mise sur le développement durable en valorisant les opportunités tirées de leurs atouts, ce qui implique une **réelle égalité des chances** pour les citoyens et les entreprises de ces régions, fondées chaque fois que nécessaire sur des mesures de discrimination positives ;

- exprime une politique fondée sur la solidarité, rendant plus cohérents les volets interne et externe des politiques sectorielles communautaires. Ceci devrait conduire à **concilier le principe d'appartenance de ces territoires à l'Union européenne et leur plus grande insertion régionale** ;

- considère que le marché intérieur constitue un outil et non une fin en soi, dont l'objectif est d'assurer la qualité de vie des citoyens européens, y compris ceux des régions ultrapériphériques, ce qui conduit à **adapter les politiques communautaires aux réalités de ces territoires** ;

- soutienne avec plus de cohérence et de constance les opportunités des régions ultrapériphériques dans les secteurs d'avenir, tout en y valorisant les activités dans le secteur primaire et le secteur productif.

b) La volonté du Gouvernement de peser davantage sur les décisions européennes concernant les départements d'outre-mer

Le 6 novembre 2009, le **conseil interministériel de l'outre-mer a adopté plusieurs mesures destinées à mieux prendre en compte la dimension européenne des départements d'outre-mer.**

Le Président de la République a ainsi annoncé que le Gouvernement :

- accompagnerait les **changements de statut des départements et collectivités d'outre-mer au regard du droit de l'Union européenne**, en soutenant particulièrement l'intégration de La Réunion dans l'espace Schengen, la transformation de Mayotte en région ultrapériphérique et la transformation de Saint-Barthélemy en pays et territoire d'outre-mer ;

- élaborerait une **stratégie offensive d'utilisation de l'article 299-2 du traité CE** pour permettre aux départements d'outre-mer d'adapter le droit communautaire à leurs contraintes particulières, notamment dans les domaines douanier, commercial, fiscal, agricole ;

- mettrait en place, **à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, un « pôle outre-mer »** afin d'assurer une meilleure défense des intérêts des outre-mer français au niveau européen.

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

A. MAYOTTE SUR LA VOIE DE LA DÉPARTEMENTALISATION

Votre commission a étudié de façon très approfondie la question de la départementalisation de Mayotte dans un rapport d'information publié à l'issue d'une mission effectuée dans cet archipel par nos collègues Jean-Jacques Hyest, Michèle André, Yves Détraigne et votre rapporteur, du 1^{er} au 6 septembre 2008¹.

1. L'inscription de la départementalisation dans la loi organique, conformément au choix exprimé par la population de Mayotte

La population de Mayotte a été consultée à cinq reprises depuis 1945 sur le statut de la collectivité et sa place dans la République. Ces consultations successives lui ont permis d'exprimer un attachement indéfectible à la France et la volonté de se rapprocher du droit commun.

¹ Voir le [rapport n° 115](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne, Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités.

L'article L.O. 6111-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) a permis au conseil général de Mayotte, dès la première réunion suivant 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* ».

Aussi le conseil général de Mayotte a-t-il adopté, le 18 avril 2008, à l'unanimité, une résolution demandant que Mayotte accède au régime de département et région d'outre-mer, défini à l'article 73 de la Constitution.

Le président de la République, conformément à ses engagements, a choisi de lancer le processus d'évolution statutaire. Sur la proposition du Gouvernement¹, il a décidé de consulter les électeurs de Mayotte, en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution².

En application de l'article 72-4 de la Constitution, le Gouvernement a fait, devant l'Assemblée nationale le 11 février 2009 et devant le Sénat le 12 février, une déclaration, suivie d'un débat, sur la consultation des électeurs de Mayotte relative à la départementalisation³.

Le 29 mars 2009, les électeurs de Mayotte ont donc été consultés sur une question rédigée en ces termes : « *approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et régions d'outre-mer ?* ». **Le « oui » a recueilli 95,2 % des suffrages exprimés**, avec un taux de participation de 61,37 % des électeurs inscrits⁴.

Les résultats de la consultation des électeurs de Mayotte du 29 mars 2009

Electeurs inscrits	71.420
Votants	43.831
Suffrages exprimés	43.215
« Oui »	41.160
« Non »	2.055

¹ Lettre du Premier ministre au Président de la République publiée au Journal officiel du 21 janvier 2009, p. 1313.

² Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter des électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution.

³ Voir le Journal officiel des débats, Sénat, séance du 12 février 2009, http://www.senat.fr/seances/s200902/s20090212/s20090212_mono.html

⁴ Proclamation des résultats publiée au Journal officiel du 4 avril 2009, p. 5954.

En ce qui concerne l'organisation institutionnelle de Mayotte, le Pacte pour la départementalisation, présenté aux électeurs avant la consultation, prévoit que :

- la collectivité deviendra un département relevant de l'article 73 de la Constitution, qui exercera en outre les compétences d'une région ;

- l'effectif du conseil général, qui compte actuellement 19 conseillers, sera renforcé ;

- au plus tard à la date qui était envisagée pour le renouvellement de la moitié des actuels conseillers généraux, c'est-à-dire au printemps 2011, seront organisées les élections de la totalité des nouveaux conseillers de Mayotte ;

- une fois les nouveaux conseillers élus, les nouvelles institutions seront mises en place. L'assemblée élira son Président et l'existence du département de Mayotte sera alors effective.

La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte prévoit l'érection en département de la collectivité de Mayotte en mars 2011, à l'occasion du renouvellement du conseil général.

Lors de l'examen de cette loi, votre commission, rappelant que, selon le Pacte pour la départementalisation de Mayotte, sera organisée au printemps 2011 l'élection de la totalité des nouveaux conseillers de Mayotte, a souligné qu'il s'agira alors d'élire l'assemblée délibérante d'une nouvelle collectivité, et non de renouveler le conseil général de la collectivité départementale¹.

Le Département de Mayotte sera donc créé lors de la première réunion de la nouvelle assemblée élue.

Aussi votre commission a-t-elle souhaité :

- créer au sein de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, relative aux départements, un chapitre intitulé « *Département de Mayotte* » et y insérer la disposition relative à la départementalisation (nouvel article L.O. 3446) ;

- préciser que la collectivité départementale de Mayotte deviendrait le Département de Mayotte à compter de la première réunion suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante en 2011.

D'ici mars 2011, une loi ordinaire devra préciser **la nouvelle organisation institutionnelle de la collectivité**, et des ordonnances adapteront le droit en vigueur à Mayotte afin de tirer les conséquences de la départementalisation.

¹ Voir le [rapport n° 490](#) (2008-2009) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois.

Sur le plan institutionnel, une collectivité unique se substituant au département et à la région d'outre-mer sera instituée. Cette collectivité perdra les compétences spécifiques dont elle dispose, notamment en matière fiscale. En retour, elle exercera l'ensemble des compétences dévolues aux départements et aux régions (construction et entretien des collèges et lycées, par exemple). Votre rapporteur souligne que cela impliquera un transfert à la collectivité de moyens nécessaires à leur exercice.

Le principe d'identité législative régira le droit applicable à Mayotte, y compris pour les matières qui en étaient auparavant exclues, à savoir : impôts, droits et taxes, propriété immobilière, urbanisme, construction, protection et action sociale, droit du travail, entrée et séjour des étrangers, finances communales.

Le Pacte pour la départementalisation de Mayotte prévoit que **l'harmonisation du droit dans ces matières sera progressive**, particulièrement pour l'urbanisme, la fiscalité et la protection sociale (dans ce dernier domaine, l'alignement sur le régime métropolitain pourrait s'échelonner sur 15 à 25 ans).

S'agissant de la lutte contre l'immigration illégale, le passage à l'article 73 ne fera pas obstacle au maintien de règles de droit spécifiques, adaptées aux contraintes de la collectivité, pour ce qui concerne le séjour des étrangers et les conditions de leur éloignement.

L'harmonisation du droit applicable à Mayotte implique l'adoption d'un grand nombre d'ordonnances dans les six matières non régies actuellement par le principe d'identité législative. Selon les indications fournies à votre rapporteur par le secrétariat d'État à l'outre-mer, un important travail de coordination interministérielle a été lancé pour préparer ces textes. Il s'agit de :

- recenser les textes qui doivent être rendus applicables à Mayotte, et d'apprécier s'ils peuvent l'être dès 2011 et si cette application suppose ou non des adaptations ;

- de fixer, si nécessaire, un régime dérogatoire respectant le principe d'assimilation législative.

2. La nécessité d'achever rapidement la révision de l'état civil des Mahorais

La dualité de statuts civils s'est accompagnée à Mayotte, jusqu'en 2000, d'un double système d'état civil. L'état civil coranique, dépendant des cadis, a cependant été transféré aux mairies en 1977. Mais les registres ont été mal tenus, dégradés, voire perdus.

Jusqu'en 2000, les Français nés à Mayotte étaient identifiés par des vocables. L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 a créé un service d'état civil de droit commun dans chaque mairie, une commission de révision de l'état civil étant chargée de reconstituer les actes antérieurs à cette date.

Les Mahorais de statut personnel et dont l'état civil n'a pas été révisé sont désignés par une série de vocables, sans distinction du nom et du prénom.

Or, comme le souligne le rapport de la mission d'information de votre commission à Mayotte, **l'absence d'état civil fiable pour l'ensemble de la population mahoraise a des répercussions considérables sur la fiabilité des listes électorales.**

Instituée par l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte, et installée en avril 2001, la commission de révision de l'état civil a une double mission consistant à :

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

- **établir les actes d'état civil** (naissance, mariage, décès) destinés à suppléer les actes manquants, les actes perdus ou détruits ou ceux dont l'état de conservation ne permet pas l'exploitation, les actes irréguliers, les actes devant être inscrits sur un registre d'état civil de droit commun alors qu'ils l'ont été à tort sur un registre de droit local ou inversement.

Les enjeux de la modernisation de l'état civil sont considérables : il s'agit d'affirmer des droits de la personne en tant que sujet clairement individualisé et d'officialiser, dès la naissance, une identité permanente.

Mise en place le 5 avril 2001, la CREC doit achever ses travaux au plus tard en avril 2011.

La CREC est présidée par un magistrat du siège, assisté, depuis le mois d'avril 2009, par un secrétaire général.

Quarante rapporteurs, chargés de l'enregistrement des demandes et de la préparation des décisions individuelles, sont répartis entre les 17 communes de Mayotte.

Ce dispositif ne s'est pas révélé suffisamment efficace, puisqu'à ce jour plus de 50 000 Mahorais n'ont pas encore réglé leur situation au regard de ces nouvelles règles d'état civil.

La Commission souffre de divers dysfonctionnements liés :

- à un défaut d'organisation des travaux préparatoires par les rapporteurs ;

- à un défaut de formation de ces personnels ;

- à une informatisation insuffisante et obsolète ;
- à une procédure complexe (les Mahorais doivent fournir un grand nombre de documents de famille, difficiles à retrouver).

Ainsi, les délais, jugés trop longs pour obtenir une décision de la CREC, n'incitent pas les intéressés à effectuer cette démarche.

Le stock de près de 15.000 dossiers en instance devant la CREC montre bien que la trop lente progression du travail de révision de l'état civil ne provient pas d'une réticence des Mahorais à saisir cette commission, mais de défauts de fonctionnement clairement identifiés par le rapport d'information de votre commission sur la départementalisation de Mayotte.

Aussi paraît-il indispensable de permettre aux Mahorais de présenter de nouvelles demandes à la CREC. Le rapport d'information de votre commission souligne en effet que *« la révision de l'état civil doit être menée à bien rapidement car le délai de traitement des demandes est actuellement très préjudiciable aux demandeurs qui, ne disposant pas de documents d'état civil fiables, ne peuvent effectuer certaines démarches de la vie courante. S'ils ne disposent pas d'un acte de naissance reconstitué par la CREC, les Mahorais peuvent se trouver comme des « étrangers en France ». Ils ne peuvent obtenir ni certificat de nationalité française, ni carte nationale d'identité, ni passeport, ce qui les empêche de voyager, d'effectuer des déplacements professionnels ou encore de poursuivre leurs études supérieures à l'étranger »*¹.

Dans le cadre de la préparation à la départementalisation de Mayotte, l'accent a été mis sur la nécessité de fiabiliser l'état civil des Mahorais.

Les services du ministère de l'outre-mer ont recherché les moyens d'améliorer le fonctionnement de la commission ainsi que le service public de l'état civil à Mayotte.

● ***L'indispensable amélioration du fonctionnement de la CREC***

Après un audit diligenté par le préfet de Mayotte à la fin de l'année 2008 auprès de l'ensemble des communes, plusieurs de ses propositions ont été concrétisées par les actions suivantes :

- la nomination d'un secrétaire général, chargé de coordonner l'activité des rapporteurs ;
- la réforme de l'ordonnance du 8 mars 2000 afin de simplifier la procédure et d'optimiser les travaux de la commission d'ici avril 2011.

L'article 72 (I) de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer habilite ainsi le Gouvernement à

¹ Voir le [rapport n° 115](#) (2008-2009).

prendre par ordonnances les mesures tendant à actualiser et adapter l'organisation juridictionnelle de Mayotte et à modifier le statut civil personnel de droit local, afin d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux¹.

L'article 57 de la même loi comporte en outre, à l'initiative de votre commission, un ensemble de mesures de nature à accélérer les travaux de la CREC. Cet article prévoit en effet :

- de nommer le préfet vice président de la commission ;
- de permettre au président de statuer seul, sauf dans les cas les plus complexes et de simplifier les conditions de la collégialité lorsque celle-ci reste nécessaire ;
- de limiter dans le temps la possibilité de saisir la CREC. Aussi les Mahorais devront-ils accomplir cette formalité avant le 31 juillet 2010.

• ***Consolider le service public de l'état civil à Mayotte***

Outre la nécessaire amélioration des résultats de la CREC, il paraît indispensable de consolider le service public de l'état civil à Mayotte.

A cet égard, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit la prorogation, jusqu'en 2011, d'une dotation exceptionnelle de 300 000 euros aux communes mahoraises, destinée aux opérations de sécurisation et de mise aux normes des locaux ainsi qu'aux besoins en matériels informatiques et fournitures.

3. Le ralentissement des discussions avec l'Union des Comores

En raison de leur proximité géographique mais aussi de liens humains et familiaux anciens, Mayotte et l'Union des Comores entretiennent aujourd'hui des relations qui tendent à se normaliser.

Conformément aux engagements pris lors de la visite en France, fin juillet 2007, du Ministre des relations extérieures comorien, la coopération entre Mayotte et l'Union des Comores, notamment en matière de circulation des personnes, a été relancée.

Le 28 septembre 2007, le Président de la République française et son homologue comorien ont décidé la mise en place d'un Groupe de Travail à Haut Niveau (G.T.H.N.) sur les relations entre Mayotte et les Comores.

Lors de la 62ème Assemblée générale des Nations Unies (octobre 2007), conformément à l'accord entre les deux Présidents, le report d'un an de l'examen du point relatif à Mayotte a été demandé dans l'intérêt d'un démarrage rapide des travaux du groupe de travail. Lors de la 63^{ème} Assemblée

¹ Voir le [rapport pour avis n° 240](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois sur ce projet de loi par notre collègue Jean-Paul Virapoullé.

générale des Nations Unies, il en a été de même mais cette fois, le point d'ordre du jour relatif à Mayotte fut retiré *in extremis*.

Le groupe de travail à haut niveau s'est réuni le 4 juin 2008 à Paris. Les deux parties ont décidé qu'un accord global sur la normalisation des relations et l'intensification des échanges entre les îles de l'archipel interviendrait avant la fin de l'année 2008, mais à ce jour aucun accord n'a pu être conclu. Cet accord devait s'articuler autour de trois volets :

- la circulation des personnes et des biens ;
- le développement de la coopération régionale ;
- les modalités institutionnelles de cette coopération régionale.

Selon les modalités et le calendrier des négociations qu'avaient établis les deux parties, le G.T.H.N. devait se réunir chaque mois, en alternance, à Moroni et à Mayotte. Si à ce jour aucun résultat tangible n'a été constaté, l'objectif demeure de conclure un accord de coopération global.

Le ralentissement de ce processus de discussion s'explique largement par l'hostilité de l'ensemble de la classe politique et de la population comorienne au processus de départementalisation de Mayotte.

A ce titre, le conseil des ministres de l'organisation de l'Union africaine (OUA) a adopté à l'unanimité en février dernier, lors de la 12^{ème} conférence de l'Union africaine, une décision condamnant la tenue le 29 mars 2009 d'un « *référendum sur la départementalisation de l'île comorienne de Mayotte* ».

Dans cette décision, le conseil réaffirme l'appartenance de Mayotte à l'Union des Comores. Il demande l'organisation rapide d'un dialogue entre les deux Etats pour étudier « les modalités d'un retour de Mayotte dans l'Union des Comores ». Cette position a été entérinée par l'assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, lors d'un vote en bloc et sans examen, d'un ensemble de résolutions.

La position de l'Union africaine repose sur le principe, aujourd'hui largement remis en cause, de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation.

Votre rapporteur souligne que la souveraineté de la France à Mayotte se fonde au contraire sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. A ce titre, les Mahorais se sont librement prononcés, à plusieurs reprises, en faveur de leur maintien dans la République française dont ils sont citoyens à part entière.

4. La très lente progression du projet d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo

Le taux d'occupation de la maison d'arrêt de Majicavo reste préoccupant. En effet, cet établissement accueille 226 détenus pour une capacité théorique de 90 places, soit un taux d'occupation de 251 %.

Les projets d'amélioration envisagés tardent à se concrétiser. Il s'agit de procéder à une restructuration de l'existant afin de créer un centre de détention de 150 places, un véritable quartier mineurs de 30 places et de doter l'établissement des espaces nécessaires à son fonctionnement. Ce projet est, selon les indications fournies à votre rapporteur, en cours de finalisation par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice. En l'état, l'objectif fixé est une mise en service fin 2013 début 2014.

5. Les travaux d'amélioration du centre de rétention administrative

La mission d'information de votre commission qui s'est rendue à Mayotte en septembre 2008 avait relevé la situation préoccupante du centre de rétention administrative (CRA).

Selon les indications fournies à votre rapporteur, le CRA de Mayotte dispose d'une capacité théorique de 60 places et accueille néanmoins plus de 16 000 personnes par an. Ces conditions matérielles apparaissent difficiles tant pour les personnes retenues, qui y séjournent en moyenne de 24 à 36 heures, que pour les fonctionnaires qui y exercent leur mission.

Afin d'améliorer la situation du CRA, dans l'attente de la construction d'un nouveau centre de rétention, en projet depuis plusieurs années, des travaux ont été engagés en 2009 pour un montant de 155 000 euros. Ils ont permis la rénovation des locaux existants (peintures, sanitaires, douches etc.), la création d'un local dédié aux visites, la création d'une cuisine et d'un espace de restauration attenante et la création d'un espace dédié aux femmes avec sanitaires. Une aire de jeu pour les enfants a également été créée mais rapidement dégradée.

Par ailleurs, la préfecture de Mayotte a indiqué à votre rapporteur que des observations avaient été formulées à l'encontre de la société assurant le nettoyage des locaux et que des améliorations ont été obtenues. Un nouveau marché alimentaire a en outre été passé en août 2009, afin d'améliorer la qualité des prestations.

Enfin, après une visite de la commission de sécurité en mai 2009, des travaux ont permis de renforcer la sécurité des bâtiments (issues de secours, pose d'extincteurs, surveillance vidéo, travaux d'électricité).

B. LA STABILISATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

1. Les ambitions du contrat de développement 2007-2013 pour relancer l'activité économique

• *La situation économique*

A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'évolution de l'économie a été contrastée en 2008. Dans le sillage de 2007, l'activité est restée soutenue par la consommation et l'investissement des ménages et le marché de l'emploi a été favorablement orienté. L'année a cependant été marquée par une inflation relativement forte, une aggravation du déficit commercial, une détérioration de la situation financière des entreprises et une situation moyenne prises de pêche.

- Les résultats de la pêche

Au cours de la campagne de pêche 2008-2009 (avril à mars), quelque 1 941 tonnes de produits bruts ont été débarquées par la flotte artisanale dans les ports de Saint-Pierre et de Miquelon. Ces résultats sont en hausse de 14,6 % par rapport à 2007.

- Le marché du travail

Caractérisé par une forte saisonnalité, le marché de l'emploi comptait en 2008 en moyenne 238 demandeurs d'emploi, contre 271 en 2007.

- Le déficit commercial

En 2008, les importations ont progressé en valeur de plus de 15 %. Les principales évolutions concernent les produits pétroliers et les produits alimentaires. Pour leur part, les exportations n'ont augmenté que de 2 %. Ainsi, le déficit de la balance commerciale de l'archipel se creuse de plus de 18 % sur un an, pour s'établir à 65,173 millions d'euros.

- Les indicateurs de vulnérabilité des ménages

Les indicateurs de vulnérabilité financière des ménages de l'archipel demeurent favorables, quoiqu'en dégradation. Les créances douteuses nettes des ménages progressent de 8 % sur un an.

• *Le contrat de développement 2007-2013*

Le contrat de développement État-collectivité pour la période 2007-2013 apparaît comme un élément essentiel du développement économique de l'archipel, domaine de compétence de la collectivité d'outre-mer. Sur le fondement des axes de développement retenus par la collectivité, le programme opérationnel du contrat est conçu autour de quatre axes thématiques :

- la diversification économique, au delà du secteur halieutique, axe unique du développement de l'archipel jusqu'alors ;

- l'appui au développement par le soutien aux politiques d'emploi et de formation,

- la consolidation des équipements,
- l'amélioration des conditions de vie.

Le montant total du contrat s'élève à 43 120 400 euros, la collectivité finançant à hauteur de 55 % et l'Etat à hauteur de 45%.

En ce qui concerne le secteur halieutique, la capture, la transformation et la commercialisation des produits de la mer constituent encore une des voies principales du développement de l'archipel. Il s'agit de faire passer d'ici 2010, la production totale de 3 000 tonnes à 8 000 tonnes et l'emploi direct de 195 à 320 personnes.

En matière de coopération régionale, l'insertion économique de Saint-Pierre-et-Miquelon au cœur des provinces Atlantiques du Canada, est nécessaire, afin de réduire l'isolement géographique de l'archipel et d'assurer à son développement.

Lors de sa visite au Canada en juillet 2008, le Premier ministre a proposé la création d'un groupe de travail conjoint permettant de renforcer la coopération entre le Canada et l'archipel. Le gouvernement canadien s'est montré favorable à cette proposition.

Plusieurs pistes de coopération sont aujourd'hui envisagées. Il est par exemple question de faire profiter Saint-Pierre-et-Miquelon de l'opportunité de développement de l'exploitation des hydrocarbures dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador.

En outre, l'accord franco-canadien sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers du 17 mai 2005 représente une opportunité en matière de développement de l'archipel : il permet de créer une logique de coopération et d'échanges avec le Canada, condition nécessaire au développement économique (dont la création d'emplois) de l'archipel¹.

2. La lettre d'intention relative au dépôt d'une demande d'extension du plateau continental pour Saint-Pierre-et-Miquelon

Votre commission a relevé dans un rapport d'information publié en 2006 la nécessité pour la France de veiller au maintien de ses droits maritimes dans la zone de Saint-Pierre-et-Miquelon².

¹ Voir la loi n° 2007-1420 du 3 octobre 2007 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers publiée au Journal Officiel du 4 octobre 2007.

² Voir le [rapport n° 152](#) (2005-2006) 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.

En effet, le 10 juin 1992, le tribunal arbitral de New York a décidé d'accorder à la France, autour de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, une **zone économique exclusive de 12.400 km²**, alors que la France revendiquait une zone de 47.000 km², la zone économique canadienne dans l'Atlantique nord atteignant pour sa part 2 millions de km².

Située à 24 milles marins des côtes, la ZEE entourant l'archipel comprend en outre un **étroit couloir au sud, long de 200 milles et large de 10,5 milles, lui ouvrant l'accès aux eaux internationales.**

Or, après la sentence arbitrale de 1992, le Canada a **unilatéralement repoussé, en 1996, les limites de sa zone économique exclusive** en prenant pour référence l'île de Sable et non l'île du Cap Breton, comme c'était le cas lors de l'arbitrage de New-York. Ainsi définie, la ZEE canadienne tend à englober la zone entourant Saint-Pierre-et-Miquelon, privant ainsi l'archipel de son accès aux eaux internationales.

La France doit par conséquent veiller à ne pas perdre définitivement son accès aux eaux internationales, sa zone économique exclusive au large de Saint-Pierre-et-Miquelon se trouvant alors enserrée dans les eaux canadiennes.

Aussi le rapport d'information de votre commission jugeait-il souhaitable que la France veille au maintien de ses droits maritimes dans la région, afin de permettre à Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier pleinement du développement de l'exploitation d'hydrocarbures et des activités de services qui en découlent.

Il recommandait que la France, en tant qu'Etat côtier, demande l'extension de ses droits au-delà des 200 milles de la zone économique exclusive, jusqu'aux limites du **plateau continental**, conformément à sa définition figurant à l'article 76 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982.

A cette fin, il serait souhaitable que la France saisisse la Commission des limites du plateau continental¹. Toutefois, cette démarche ne peut être conduite qu'avec l'appui de l'Etat, notamment pour la constitution du dossier de saisine, qui doit indiquer la limite extérieure du plateau continental au large de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La forte mobilisation de la population et des élus de Saint-Pierre-et-Miquelon sur ce sujet en 2009 a entraîné le lancement d'une démarche officielle².

¹ Cette commission est constituée en application de l'annexe II de la convention de Montego Bay de 1982. Elle comprend 21 membres, experts en matière de géologie, de géophysique ou d'hydrographie, élus par les Etats parties à la convention parmi leurs ressortissants, compte dûment tenu de la nécessité d'assurer une représentation géographique équitable.

² La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a également consacré un rapport d'information à la question du plateau continental : voir le rapport d'information sur la délimitation des frontières maritimes entre la France et le Canada, n° 1312 déposé le 10 décembre 2008 par Mme Annick Girardin et M. Louis Guédon.

Ainsi, conformément aux engagements du Premier ministre, le Gouvernement a déposé en mai 2009 une lettre d'intention selon la procédure « simplifiée » de dépôt de demande d'extension¹. Cette décision ne remet pas en cause la démarche auprès du Canada visant à obtenir une série de « gestes » (augmentation de nos quotas de pêche, constitution d'un mécanisme de gestion concertée de l'exploitation des ressources des zones économiques exclusives des deux Etats - notamment en hydrocarbures) en faveur d'une meilleure insertion régionale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le dossier préliminaire déposé par la France auprès de la Commission des limites du plateau continental a été élaboré par le consortium EXTRAPLAC, programme national pluriannuel d'extension du plateau continental, composé de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), du Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM), de l'Institut Français du Pétrole (IFP) et de l'Institut polaire français Paul Émile Victor (IPEV), sous la coordination du Secrétariat Général de la Mer.

Selon ce dossier, les travaux à effectuer conduisent à estimer à quatre années le délai utile à la France pour soumettre un dossier complet de demande d'extension du plateau continental pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces travaux visent notamment à collecter des données, organiser une campagne scientifique, et établir un dossier complet.

C. L'ORGANISATION DE LA PRÉSENCE DE L'ÉTAT ENFIN FINALISÉE À SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN

1. L'organisation des services de l'État à Saint-Barthélemy et Saint-Martin finalisée par deux décrets

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 des particularités de ces îles.

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.

¹ Voir le dossier déposé par la France sur le site de la Commission des Limites du Plateau Continental de l'ONU : http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/fra2009infos_preliminaires_saint_pierre_m.pdf

Deux décrets publiés en juillet 2009 finalisent l'organisation des services de l'Etat dans les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, en reprenant les objectifs définis dans la lettre de mission du Premier ministre en mars 2007.

Le décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009, relatif aux pouvoirs du représentant de l'Etat, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, définit les pouvoirs du représentant de l'Etat et organise une large délégation au profit du préfet délégué. Ainsi, le préfet de Guadeloupe reste préfet de Saint-Martin, mais le préfet délégué assure la direction effective des services.

Le texte s'inspire du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. Le préfet délégué est l'autorité hiérarchique des agents dans les limites de l'article 33 du décret de 2004, lequel précise les corps non soumis au lien hiérarchique avec le représentant de l'Etat.

L'autorité du préfet délégué ne fait pas obstacle au maintien des liens avec les directions départementales de Guadeloupe. En fait, si les agents sont mis à disposition, leur carrière demeure gérée par leur direction pour l'avancement, la rémunération et les nominations.

Il revient au préfet de Guadeloupe de fixer le nombre et la qualité des agents affectés par chaque administration à la délégation, les nominations étant toutefois soumises à une validation préalable du préfet délégué.

Le décret n°2009-907 du 24 juillet 2009 relatif aux services de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin complète le décret relatif aux pouvoirs du représentant de l'Etat, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat.

Le texte institue la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en précisant :

- que les attributions précédemment dévolues aux antennes déconcentrées des administrations civiles de l'Etat seront désormais exercées par les services de la préfecture.

- qu'il demeure possible, à la demande du préfet délégué, de recourir aux services des administrations civiles de l'Etat en Guadeloupe, soit parce qu'elles ne sont pas d'implantations sur l'une ou l'autre des deux îles, soit parce que certaines missions exigent une expertise ou une compétence spécifique.

La préfecture est conçue comme une structure souple et intégrée : les directions départementales conservent une place, même subsidiaire dans le dispositif et le budget opérationnel prévisionnel de la Guadeloupe continue à inclure le périmètre territorial de Saint-Martin (les services de la délégation sont des unités fonctionnelles dans chaque budget).

La préfecture est installée à Saint-Martin, un guichet étant par ailleurs créé à Saint-Barthélemy. La délégation est composée des services qui étaient placés sous l'autorité du représentant de l'Etat et implantés dans l'une au moins des collectivités à la date d'entrée en vigueur du décret.

La structure, qui s'organise autour de cinq pôles, dont un pôle réglementation et un pôle cohésion sociale, n'est toutefois pas un simple agrégat des antennes ou des guichets locaux préexistants. Elle est dotée des moyens nécessaires, en particulier humains, à la conception des politiques publiques et à l'exécution des missions de l'Etat.

Le renforcement des effectifs a essentiellement porté sur des agents d'encadrement de catégorie A et dans un moindre mesure, de catégorie B.

2. Les difficultés financière de Saint-Martin

Votre commission a examiné le 21 octobre 2009 la proposition de loi organique, présentée par notre collègue Louis-Constant Fleming, modifiant le livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin, n° 634 (2008-2009)¹.

Ce texte, adopté par le Sénat en première lecture le 16 novembre 2009, a pour principal objet de préciser les conditions d'application de la « règle des cinq ans », selon laquelle les personnes physiques ou morales ne peuvent être considérées comme ayant leur domicile fiscal à Saint-Martin qu'après y avoir résidé ou installé le siège de leur direction effective pendant cinq ans au moins, cette condition ne s'appliquant qu'aux personnes dont le domicile fiscal était auparavant installé en métropole ou dans un département d'outre-mer.

Il permettra à Saint-Martin de soumettre aux impositions qu'elle définit les personnes physiques ou morales dont le domicile fiscal est établi, en application de la règle des cinq ans, dans un département de métropole ou d'outre-mer, pour les revenus ou la fortune trouvant leur source sur le territoire de la collectivité.

Cette proposition de loi organique constitue un enjeu important pour les élus de Saint-Martin, en raison des difficultés financières de la collectivité, qui a perdu le bénéfice du versement par la Guadeloupe de 12 millions d'euros au titre de l'octroi de mer. Saint-Martin connaît par ailleurs un taux de recouvrement des impôts médiocre, qui aggrave ses problèmes de trésorerie.

Certes, le budget principal de Saint-Martin pour 2009 a été adopté en équilibre pour 87 764 945 euros en section de fonctionnement et 34 171 747 euros en section d'investissement.

Les recettes de fonctionnement sont composées pour 40,3 % du produit de la fiscalité, pour 29,6 % du produit des contributions directes (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle), pour 16,3 % de l'excédent de fonctionnement reporté, pour 11,5 % des dotations et participations (dont 9,23 millions d'euros pour la dotation globale de fonctionnement) et pour 0,94 % de divers produits de gestion courante, des services et du domaine.

¹ Voir le [rapport n° 55](#) (2009-2010) fait au nom de la commission des lois par votre rapporteur.

Les principales composantes de la fiscalité (hors les contributions directes) sont l'impôt sur le revenu (10,2 millions d'euros), la taxe de publicité foncière et les droits d'enregistrement (9,5 millions d'euros), l'impôt sur les sociétés (6,6 millions d'euros), la taxe sur les carburants (3,3 millions d'euros), et la taxe sur la location de véhicules (1,8 million d'euros).

S'agissant ensuite de la section d'investissement (34,17 millions d'euros), 80 % des dépenses sont consacrées aux dépenses d'équipement, 13,5 % aux subventions versées et 6 % au remboursement du capital des emprunts. Ces dépenses sont financées pour 16,7 millions d'euros par des subventions d'équipement, pour 8,3 millions d'euros par des ressources propres, pour 4,5 millions d'euros par l'affectation du résultat 2008 et pour 2,9 millions d'euros par l'autofinancement (différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement de l'exercice).

La dette de la collectivité atteint au 1^{er} janvier 2009 11,1 millions d'euros pour une annuité (capital + intérêts) de 3,11 millions d'euros.

Les recettes de la collectivité sont en outre limitées par **les difficultés techniques de recouvrement de l'impôt**, en particulier des taxes sur les carburants et de la taxe de séjour. Un effort de recouvrement a toutefois été engagé en 2007, comme l'atteste la hausse des recettes provenant des taxes locales par rapport à 2006 (+ 26 %).

La perte de la part de l'octroi de mer naguère reversée par la Guadeloupe, estimée à 12 millions d'euros en 2009, pèse lourdement sur les finances de la collectivité et devra être compensée par une amélioration de la couverture fiscale. Les recettes de fonctionnement comprennent une dotation annuelle de l'Etat de 8 millions d'euros.

Selon les indications données à votre rapporteur par le ministère de l'outre-mer, l'État devrait accorder dans les prochaines semaines à Saint-Martin une avance de trésorerie de 14 millions d'euros.

Le Sénat a par ailleurs adopté le 16 novembre 2009 la proposition de loi organique, présentée notre collègue Michel Magras, tendant permettre à Saint-Barthélemy d'imposer les revenus de source locale des personnes établies depuis moins de cinq ans, n° 517 (2008-2009). Saint-Barthélemy devrait par conséquent avoir, comme Saint-Martin, la possibilité de soumettre aux impôts qu'elle définit, à raison des revenus et de la fortune trouvant leur source sur son territoire, les personnes dont le domicile fiscal est établi dans un département de métropole ou d'outre-mer du fait de l'application de la règle des cinq ans de résidence.

Ce texte permettra à Saint-Barthélemy, qui ne connaît ni endettement ni difficultés de trésorerie, de percevoir de nouvelles recettes fiscales.

D. LE STATU QUO INSTITUTIONNEL À WALLIS-ET-FUTUNA

1. La place de la coutume dans les institutions de Wallis-et-Futuna

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 Aliko, 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 roi de Wallis, le Lavelua, M. Kapeliele Faupal, a été intronisé le 25 juillet 2008 à Mata-Utu sur l'île d'Uvéa après plus d'un an de deuil à la suite du décès de son prédécesseur Tomasi Kulimoetoke II, qui a régné de 1959 à 2007.

Le roi du royaume d'Alo (Futuna) est M. Petelo Fikena. Le roi de Sigave (Futuna) est M. Visesio Moeliku.

2. Les perspectives de révision du statut de 1961 en suspens

Une commission d'études et de propositions sur le statut, placée sous la responsabilité du représentant de l'Etat, s'est réunie à plusieurs reprises en 2000 et 2001.

Les membres de la commission ont pris acte en 2001 que la réflexion était engagée et se poursuivrait. Les autorités coutumières, soucieuses de leurs prérogatives, semblent plutôt favorables, pour l'instant, à une concertation pour établir le bilan de l'application de l'actuel statut de 1961 et définir les modalités d'exercice de toutes les compétences.

Le thème du statut n'a pratiquement pas été évoqué au cours des campagnes électorales qui se sont déroulées depuis 2002.

Sans affecter les grands équilibres du statut actuel de Wallis et Futuna, une actualisation des dispositions applicables serait opportune pour tenir compte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Conformément à l'article 74 de la Constitution, ces modifications statutaires relèvent désormais de la loi organique, après consultation de l'assemblée territoriale.

Selon les indications données à votre rapporteur par le ministère de l'outre-mer, une concertation sur ces modifications du statut a été engagée dans le cadre des Etats généraux de l'outre-mer.

3. La situation dégradée de l'enseignement secondaire

Comme votre rapporteur l'avait indiqué l'année dernière, les îles Wallis et Futuna connaissent une diminution de leur population. En 2003, elles 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 naturel¹ reste positif (+ 750), le solde migratoire² est fortement déficitaire (- 2 210), entraînant une baisse de la population de 1.460 personnes.

Dans un tel contexte, il apparaît essentiel de permettre à la collectivité d'assurer un avenir à sa jeunesse. Or, si les perspectives de développement économique sont réduites, la situation en matière d'enseignement ne paraît pas satisfaisante.

A la rentrée 2009, 2 005 élèves étaient scolarisés dans les 7 établissements du second degré de l'archipel : 477 à Futuna et 1 528 à Wallis. La baisse des effectifs observée dans le premier degré se répercute de plus en plus nettement dans les collèges et lycées. Elle est de plus accentuée par des abandons et des migrations vers la métropole et la Nouvelle-Calédonie (en 2008, 68 départs : 21 vers la métropole, 4 vers Nouméa et 43 abandons).

Les effectifs d'élèves diminuent de façon continue : en 2008 on dénombrait 2 121 élèves, contre 2 364 élèves en 2003.

¹ Ecart entre le nombre des naissances et le nombre de décès.

² 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.

Deux préoccupations concentrent l'attention dans le second degré :

- les conséquences de la chute des effectifs (- 5,7 % dans le public pour l'année scolaire 2007/2008) et le taux d'absentéisme (9,44 % des effectifs de l'ensemble des établissements). Selon le vice-rectorat, des établissements devront nécessairement être regroupés et/ou fermés dans les prochaines années ;

- le devenir des enseignants non titulaires issus du territoire (12 personnes), qui devront passer un concours pour être titularisés et avoir un emploi stable, à temps plein. L'évolution des effectifs entraîne en effet des suppressions ou des transformations de postes de professeurs (8 en 3 ans) qui affectent ces personnels. Pour ce faire, ils bénéficieront d'une aide du vice-rectorat, qui prendra en charge le service de tuteurs et les cours du Centre national d'enseignement à distance.

La situation du lycée de Wallis paraît également préoccupante. Au 30 juin 2009, les effectifs du lycée d'Etat étaient de 571 élèves toutes classes confondues.

Les observations pédagogiques conduites par l'inspecteur de l'enseignement technique arrivé sur le territoire il y a quelque temps, corroborent toutes les observations à caractère général faites depuis la rentrée scolaire au cours de différentes visites et réunions de travail.

La comparaison de l'évolution des effectifs dans tous les établissements au cours de l'année 2009 conduit au même constat à savoir une diminution constante des effectifs et un fort absentéisme.

Evolution des effectifs dans tous les établissements au cours de l'année 2009					
Etablissements	Effectif de rentrée	Effectif notifié au ministère en mars 2009	Etat au 2 juillet 2009	Etat au 24 septembre 2009	Elèves absents
Collège Mataotama	172	174	175	175	17
Collège Lano-Alofivai	364	361	356	352	49
Collège Vaimoana	267	266	256	256	19
Collège Finemui	149	149	150	149	18
Lycée d'Etat	576	574	571	566	50
Total Wallis	1528	1524	1508	1498	153
Collège Fiua	197	199	192	171	14
Collège Sisia	280	281	278	259	15
Total Futuna	477	480	470	430	29
Total Territoire	2005	2004	1978	1928	182

Source : ministère de l'outre-mer

Pour résoudre les problèmes que font apparaître la gestion et le fonctionnement du lycée, des mesures ont été prises par le vice-rectorat. A l'origine de ces difficultés on peut relever les personnels qui dès leur arrivée souhaitent repartir. Un certain nombre de carences en résultent dans le domaine pédagogique par exemple.

Les bâtiments accueillant le lycée sont en très mauvais état. Selon les indications du ministère de l'outre-mer, des investissements devraient être réalisés pour assurer la sécurité de l'établissement dans le cadre du contrat de plan 2007-2011. Mais les crédits disponibles sont largement insuffisants.

4. Les améliorations en cours à l'aéroport de Futuna

L'aménagement de l'aérodrome de Futuna-Pointe de Vele a été considérablement amélioré en 2008 grâce à la construction de la nouvelle piste et à la réduction des éperons rocheux à proximité de la bande de piste. Les travaux ont consisté en un allongement de la piste, afin de lui permettre de recevoir des avions de dimension comparable aux ATR 42, en un balisage de nuit pour les interventions d'urgence nocturnes et en une sécurisation du site. La nouvelle piste a été inaugurée par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer le 13 novembre 2008.

Les travaux d'aménagement de la piste se sont achevés en février 2009 pour la partie réalisable. En effet, une partie de cet aménagement n'a pu être réalisée en raison de l'occupation des emprises foncières correspondantes par des habitations.

Le niveau de sécurité visé risque de ne pas être atteint, compte tenu du refus des riverains de quitter les abords de la piste, qui empêche ainsi l'homologation de la piste.

E. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE

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 a été publié en décembre 2008¹.

1. Une situation politique toujours incertaine

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur a rappelé de façon détaillée les évolutions de la situation politique polynésienne en 2007 et 2008. Le présent avis reprend donc le cours des événements à partir d'avril 2008.

¹ Voir le [rapport n° 130](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, *Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité*.

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 Sang¹.

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 Ton Sang a aussitôt pris ses fonctions de président de la Polynésie française.

Cependant, en l'absence de majorité solide, ce gouvernement était à la merci d'une nouvelle recomposition politique au sein de l'assemblée.

Ainsi, le 11 février 2009, à la suite à la démission de M. Gaston Tong Sang, M. Oscar Temaru est élu président de la Polynésie française avec 37 voix contre 20 pour le président sortant. Ce changement de majorité avait été rendu possible par le départ de M. Jean-Christophe Bouissou de l'alliance To Tatou Ai'a et par son ralliement à MM. Oscar Temaru et Gaston Flosse.

Cette énième alternance à la présidence de la Polynésie française prolonge l'instabilité chronique de la vie politique polynésienne depuis 2004. Des autonomistes opposés à M. Gaston Flosse et à son alliance avec les indépendantistes se sont en effet alliés à l'UPLD dès le premier tour.

M. Édouard Fritch (Tahoeraa) perd la présidence de l'assemblée de la Polynésie française le 9 avril 2009, le scrutin apportant une victoire écrasante à M. Philip Schyle (To Tatou Ai'a), qui a obtenu 40 voix (To Tatou Ai'a, UPLD et Ia Ora te Fenua), contre 14 pour le président sortant et deux bulletins blancs. Ce vote a officiellement mis fin à l'alliance entre MM. Gaston Flosse et Oscar Temaru.

Le 16 avril, les représentants à l'assemblée ont également renouvelé les membres des commissions législatives. To Tatou Ai'a détient ainsi quatre présidences de commissions, l'UPLD trois plus la présidence de la commission de contrôle budgétaire et financier, le Tahoeraa une, et Ia Ora te Fenua deux, en comptant la commission permanente.

Par conséquent, en 2009, le Tahoeraa de M. Gaston Flosse est devenu le seul parti d'opposition en Polynésie française.

¹ 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).

2. Une politique d'investissement en jachère, illustrée par un très faible taux de consommation des crédits

Le rapport d'information de votre commission sur la Polynésie française, paru en décembre 2008, souligne que la forte instabilité institutionnelle nuit à la gestion des différents secteurs de responsabilité par le gouvernement de la Polynésie française. Les dossiers d'investissement ou même les demandes des citoyens, doivent être réitérées à chaque changement de gouvernement. Il en résulte une déperdition d'énergies et une inutilisation des fonds publics, au détriment de l'intérêt général.

Le rapport d'information relevait ainsi que, selon M. Jean-Pierre Meullenet, vice-recteur de Polynésie française, la collectivité n'a utilisé en 2007 qu'un quart des autorisations d'engagement de son budget allouées à l'éducation. Le manque de continuité dans la gestion des dossiers aboutit à **la dégradation des établissements scolaires**. Votre rapporteur et notre collègue Bernard Frimat ont pu observer les conséquences de cette gestion patrimoniale déficiente lors de leur visite du groupement d'observations dispersé de Manihi, dont l'internat connaît un délabrement avancé.

Les tableaux suivants illustrent le très faible taux de consommation des crédits d'investissement inscrits au budget de la Polynésie française au cours des exercices 2006, 2007 et 2008, notamment dans le domaine crucial de l'équipement scolaire. En effet, en 2006, le taux de consommation des crédits destinés à l'équipement scolaire et culturel a atteint 38,9 %. En 2007, les crédits alloués aux investissements en matière d'enseignement n'ont été utilisés qu'à hauteur de 17 % (21,8 % en 2008).

La sous-consommation des crédits d'investissement touche cependant la quasi-totalité des chapitres budgétaires. Le taux de consommation des crédits n'a dépassé 50 % que pour trois chapitres budgétaires sur treize en 2006 (voirie territoriale, réseaux territoriaux, équipement rural) et pour six chapitres budgétaires sur quinze en 2008 (pouvoirs publics, économie générale, travail et emploi, santé, réseaux et équipements structurants, transport).

Ainsi, en 2006, les crédits d'investissement affectés à l'urbanisme et au logement n'ont été consommés qu'à hauteur de 27,6 %. En 2007, les crédits du chapitre « urbanisme, habitat et foncier » ont atteint un taux de consommation de 61,8 %, avant de retomber à 30,1 % en 2008. Ces taux paraissent très insuffisants au regard des besoins de la population en matière de logement, notamment dans les grandes communes de Tahiti où les personnes venant des archipels viennent s'installer, à la recherche d'un emploi.

**Taux de consommation des crédits d'investissement inscrits
au budget de la Polynésie française en 2006 (millions d'euros)**

Exercice 2006		Crédits délégés 2006	Réalisations 2006	Taux de consommation des crédits
Chapitre	Libellé du chapitre	(B)	(C)	E = C/ B
900	Bâtiments administratif	86,714	33,419	38,5%
901	Voirie territoriale	54,746	28,148	51,4%
902	Réseaux territoriaux	32,286	22,050	68,3%
903	Équipement scolaire et culturel	17,364	6,748	38,9%
904	Équipement sanitaire et social	86,038	40,554	47,1%
905	Transports et communications	55,236	24,548	44,4%
906	Services économiques autres que transports	23,550	8,824	37,5%
907	Équipement rural	5,760	3,395	58,9%
908	Urbanisme et habitation	1,751	0,483	27,6%
909	Autres équipements	19,882	8,542	43,0%
911	Programmes pour les établissements territoriaux	95,556	31,989	33,5%
912	Programmes communes syndicats communes, EPC	50,632	11,555	22,8%
914	Programmes pour autres tiers	47,292	10,367	21,9%
	Total dépenses	832,182	406,730	48,9%

Source : ministère de l'outre-mer

**Taux de consommation des crédits d'investissement inscrits
au budget de la Polynésie française en 2007 et 2008 (millions d'euros)**

Exercices 2007 et 2008		Crédits délégés 2007	Réalisations 2007	Taux de consommation des crédits	Crédits délégés 2008	Réalisations 2008	Taux de consommation des crédits
Chapitre	Libellé du chapitre	(A)	(B)	C = B/A	(A)	(B)	C = B/A
900	Pouvoirs publics	0,640	0,463	72,3%	2,090	1,594	76,3%
901	Moyens internes	25,846	11,949	46,2%	13,837	6,164	44,6%
903	Partenariat avec les collectivités	91,397	28,972	31,7%	88,228	22,490	25,5%
904	Tourisme	5,720	0,919	16,1%	3,283	0,441	13,4%
905	Développement des ressources propres	16,959	4,144	24,4%	13,289	6,102	45,9%
906	Économie générale	10,658	2,172	20,4%	3,787	2,908	76,8%
907	Travail et emploi	8,468	0,967	11,4%	11,006	6,431	58,4%
908	Culture et patrimoine	1,330	0,636	47,9%	1,102	0,303	27,5%
909	Enseignement	25,541	4,352	17,0%	32,994	7,208	21,8%
910	Santé	25,541	4,352	17,0%	71,617	46,601	65,1%
911	Vie sociale	95,958	72,244	75,3%	5,241	1,418	27,1%
913	Environnement	25,995	5,389	20,7%	15,228	4,005	26,3%
914	Réseaux et équipements structurants	139,660	82,942	59,4%	134,133	78,785	58,7%
915	Transport	34,307	21,186	61,8%	49,588	47,288	95,4%
916	Urbanisme, habitat et foncier	34,307	21,186	61,8%	96,074	28,926	30,1%
	Total dépenses	542,324	261,873	48,3%	688,025	355,708	51,7%

Source : ministère de l'outre-mer

Le constat établi par le rapport d'information adopté par votre commission en 2008 demeure valable : **la jeunesse de la population – un habitant sur quatre a moins de quinze ans – appelle des programmes de développement et d'investissement pour lesquels la Polynésie française dispose de fonds importants, mis à sa disposition par les conventions signées**

avec l'Etat après l'arrêt des essais nucléaires en 1996. Or il apparaît, notamment à la lecture des rapports de la Chambre territoriale des comptes, que l'instabilité gouvernementale a empêché, au cours des quatre dernières années, la mise en œuvre de tels programmes.

Ainsi, la collectivité a procédé à des acquisitions foncières importantes, parfois dans la précipitation et sans étude préalable suffisante, l'instabilité anéantissant ensuite toute perspective d'aménagement ou de valorisation des emprises.

Si la situation économique de la Polynésie française apparaît aujourd'hui très dégradée, en partie en raison d'une baisse sensible de la fréquentation touristique, il apparaît que la collectivité dispose de ressources financières suffisantes pour conduire une politique d'investissement dynamique.

Les rapporteurs de la mission d'information de votre commission ont d'ailleurs identifié, après avoir rencontré de nombreux élus et acteurs économiques polynésiens, les domaines dans lesquels la collectivité devrait investir en priorité. La plupart de ces domaines sont également ceux vers lesquels sont orientés les crédits destinés à la Polynésie française dans le cadre du contrat de développement 2008-2013, signé en mai 2008 :

- le logement, 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 ;

- la santé : 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, 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 : améliorer l'efficacité du système universitaire par la construction d'infrastructures (extension de la cité universitaire) et par le développement de la recherche.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par le ministère de l'outre-mer, au 30 juin 2009, 5,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, sur 435 millions d'euros pour l'ensemble du contrat de projet, ont été programmés, soit un taux d'exécution de 2,9 %. Ce faible taux tient, d'une part, à l'instabilité politique qui a retardé le choix des opérations et, d'autre part, à la crise économique.

3. Vers une réforme de la DGDE

L'aide à la reconversion de l'économie polynésienne comprend deux dispositifs :

- le versement au territoire de la Polynésie française (31 050 000 euros en AE et en CP), ainsi qu'aux opérateurs (6 120 000 euros en CP uniquement) des reliquats de subventions au titre de l'ex-fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française (FREPF), conformément aux engagements pris au titre de la convention de 1996, qui doit s'achever au 31 décembre 2010 ;

- la dotation globale de développement économique (DGDE) versée à la Polynésie française en application de la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002, qui prévoit le versement de 150 920 000 euros chaque année et sans limitation de durée. Cette dotation comprend trois composantes : la compensation des pertes de recettes fiscales et douanières (40 millions d'euros environ, réévalués chaque année), la DGDE – fonctionnement (20 % de la part DGDE stricto sensu, en faveur des aides à l'emploi et à la formation) et la DGDE – investissement (80 % de la part DGDE stricto sensu).

Le bilan quinquennal 2003-2008 laisse apparaître que l'Etat a versé, depuis 2003, 963,47 millions d'euros répartis de la manière suivante :

	Montants versés de 2003 à 2008 (en euros)
Recettes fiscales et douanières	228 732 245
DGDE - Fonctionnement	151 385 541
DGDE - Investissement	456 406 514
Total DGDE	836 524 300
Ex-FREPF - Fonctionnement	1 457 882
Ex-FREPF – Investissement	125 492 118
Total	963 474 300

Pour la période 2003-2008, les enveloppes relatives à la DGDE et à l'ex-FREPF ont été affectées à 119 opérations, regroupées dans les actions suivantes :

- aide aux entreprises (4 %) ;
- projets d'équipements publics nécessaires au développement économique et social (61 %) ;
- programme d'aide à la création d'emplois (1 %) ;
- aide aux programmes de logements sociaux (12 %) ;
- aide aux investissements des communes et de leurs groupements (2 %) ;

- mise en œuvre d'une société de financement chargée de faire des prêts participatifs (1 %) ;

- aide en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle (19 %).

Ainsi, en 2008, les ressources de la DGDE et de l'ex-FREPF ont été utilisées pour financer, par exemple, une participation au projet de câble sous-marin de télécommunication « Honotua » (813 000 000 FXP de CP mandatés), la construction d'une aérogare et de bâtiments techniques à Makemo (9 766 942 FXP mandatés), les programmes d'assainissement et de protection des berges dans les îles Australes et les Tuamotu (363 261 800 et 219 961 302 FXP de CP mandatés), et des opérations d'aménagement urbain à Papeete (106 719 250 FXP de CP mandatés).

Ces actions ont été maintenues pour l'exercice 2009 et s'inscriront dans les cinq grandes orientations retenues dans le programme quinquennal 2008-2012 pour atteindre les objectifs fixés à moyen terme, à savoir :

- créer un environnement macro-économique favorable au développement du secteur productif ;

- développer les infrastructures nécessaires à la mise en œuvre et au fonctionnement du secteur productif ;

- maintenir une cohésion sociale en répondant au défi du chômage et de la pénurie d'habitat social ;

- assurer la cohérence des actions menées par la collectivité et les communes ;

- garantir les conditions d'un développement géographique équilibré dans l'ensemble des archipels.

Les reliquats de subvention au titre de l'ex-FREPF devant s'éteindre en 2010, une réforme de la DGDE devrait intervenir, pour laquelle le haut-commissaire a reçu un mandat de négociation des ministres chargés de l'outre-mer et du budget le 31 mars 2009.

Cette réforme vise, dans le respect de l'autonomie de la Polynésie Française, à assurer une meilleure transparence dans la gestion et le contrôle des fonds publics attribués au titre de la préservation du développement économique et social harmonisé de ce territoire.

Afin de **clairement indiquer que la DGDE n'est pas une dotation de fonctionnement**, le nouveau dispositif, à mettre en place conjointement avec le gouvernement de Polynésie doit comprendre trois instruments dont les principes se rapprochent du droit commun des collectivités :

- une dotation globale d'autonomie, selon le principe des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ;

- une **dotation d'investissement aux communes**, à mettre en perspective du fonds intercommunal de péréquation ;

- une troisième part à contractualiser entre l'Etat et la Polynésie afin de financer des projets d'investissement structurant.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité d'utiliser une part importante de la DGDE pour renforcer les moyens d'intervention des communes et corriger les disparités de ressources qu'elles connaissent. Le rapport d'information de votre commission sur les communes de Polynésie française juge en effet « *indispensable de corriger les disparités de ressources entre les communes, dont les plus isolées cumulent les difficultés : population peu nombreuse et marquée par un exode vers Tahiti, absence d'activités économiques du secteur privé, difficultés pour assumer les compétences telles que l'adduction en eau potable, l'assainissement, le traitement des déchets.* »¹

4. Une évolution contrastée de la délinquance

Avec 10 934 crimes et délits constatés par l'ensemble des services de police et de gendarmerie, la Polynésie Française a enregistré une augmentation de 1,33 % de la criminalité et de la délinquance en 2008. Ainsi, la délinquance a augmenté de 15,13 % en 10 ans en Polynésie Française. Cette augmentation se retrouve en zone gendarmerie (+ 27,39 %), tandis qu'en zone police, la délinquance diminue de 13,07 %.

L'évolution de la délinquance générale depuis 1998 en Polynésie française

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2007/2008	Évolution 1998/2008
Police nationale	2878	2775	2710	3501	3439	2974	2918	2847	2604	2 755	2502	-9,18 %	-13,07%
Gendarmerie nationale	6619	5959	5376	5658	6118	6112	6409	7302	6658	8 036	8432	+4,93 %	+27,39 %
Total	9497	8734	8086	9159	9557	9086	9327	10149	9262	10 791	10 934	+ 1,33 %	+15,13 %

Le taux de criminalité de cette collectivité est de 44,55 ‰, soit un taux inférieur à celui de la métropole (57,5 ‰).

La délinquance de proximité a enregistré une baisse de 2,49 %. Les mineurs représentent 17,44 % du total des mis en cause en 2008. Ce taux a augmenté entre 2008 et 2007 de 1,14 point puisqu'il se situait à 16,30 % en 2007. En comparaison, il se situe en métropole à 17,73 % pour l'année 2008.

Les escroqueries et les infractions économiques et financières ont augmenté de 24,84 % et les infractions en matière de stupéfiants ont augmenté de 15,74% en 2008.

Les taux d'élucidation de la délinquance générale et de la délinquance de proximité sont respectivement de 54,69 % et de 32,08 % (37,61 % et 12,87 % en métropole).

¹ Voir le [rapport n° 130](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, *Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité*, p. 97.

5. La situation du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania

Votre rapporteur suit avec attention chaque année l'évolution de la situation du centre pénitentiaire de Faa'a, longtemps marquée par l'absence de changements significatifs. Cet établissement connaît encore un taux d'occupation extrêmement élevé :

Centre pénitentiaire	Théorique	Effectif	Taux d'occupation
CP Faa'a Nuutania	167	388	232 %

Le centre pénitentiaire de Faa'a fait actuellement l'objet d'opérations d'aménagement importantes, visant à créer un centre pour peines aménagées de 32 places et à réaliser une extension de 400 places.

Le centre pour peines aménagées constitue un quartier supplémentaire, réalisé hors enceinte sur le domaine. Les travaux se sont achevés au milieu de l'année 2009 et la structure a été mise en service en août 2009. Elle permet d'accueillir provisoirement les femmes, dont le quartier fait l'objet de travaux de restructuration.

Le projet d'extension du centre porte sur la création d'un nouvel établissement d'environ 400 places, sur la commune de Papeari, sur un terrain actuellement occupé par le ministère de la défense.

Des études complémentaires destinées à vérifier la faisabilité de ce site sont en cours. Une décision devrait être prise fin 2009.

Parallèlement la direction de l'administration pénitentiaire examine la possibilité de disposer à plus brève échéance de places, en utilisant des structures existantes du type de celles appartenant au ministère de la défense.

Votre rapporteur salue les efforts conduits au cours de l'année 2009 pour améliorer la situation du centre pénitentiaire de Faa'a et restera très attentif à la réalisation des projets d'extension évoqués.

F. LA MISE EN ŒUVRE DE NOUVEAUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Votre commission a examiné en juin et juillet 2009 l'organisation des nouveaux transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie, dans le cadre de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte¹.

¹ Voir le [rapport n° 490](#) (2008-2009) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 juin 2009.

1. Les élections provinciales de mai 2009

L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 prévoit que les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent un congrès, émanation des trois assemblées de province, un sénat coutumier et un gouvernement, désigné à la proportionnelle par le Congrès.

• *L'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie*

Les provinces Sud, Nord et des îles Loyauté ont été créées par la loi référendaire du 9 novembre 1988 et confirmées par la loi organique du 19 mars 1999. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans.

Les **provinces** sont compétentes « *dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* » (article 20 de la loi organique du 19 mars 1999). Elles exercent donc plus particulièrement leurs attributions en matière d'agriculture, de développement économique, de santé et d'urbanisme. Elles disposent en outre de prérogatives importantes pour la valorisation des ressources en nickel au bénéfice du développement économique de leur territoire.

Le **congrès**, mis en place en mai 1999, est composé d'une partie des élus des trois assemblées de province. **Il compte ainsi 54 membres exerçant un mandat de cinq ans dont 32 des 40 membres de l'assemblée de la province Sud, 15 des 22 membres de l'assemblée de la province Nord et 7 des 14 membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté.** Le congrès siège chaque année lors de deux réunions ordinaires, dont la durée ne peut excéder deux mois. Il peut également se réunir en session extraordinaire.

Conformément aux orientations du point 2.1.3 de l'Accord de Nouméa, la loi organique a consacré le pouvoir législatif autonome du congrès. L'article 99 de la loi organique, mettant en œuvre cette innovation majeure, prévoit en effet que dans douze matières telles que la fiscalité, l'accès au travail des étrangers et l'état et la capacité des personnes, le congrès de Nouvelle-Calédonie peut adopter des lois du pays.

• *Les élections provinciales du 10 mai 2009*

Lors des élections provinciales du 10 mai 2009, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des sièges, qui est de 28.

Répartition des sièges au congrès 10 mai 2009

Loyalistes : 31		Indépendantistes : 23	
RASSEMBLEMENT - UMP	13	Parti travailliste	3
L'AVENIR ENSEMBLE	6	UNI	8
CALEDONIE ENSEMBLE	10	UC	8
RPC	2	FNLKS	3
		Dynamique autonome	1

Source : ministère de l'outre-mer

Conformément à l'article 160 de la loi organique, les membres des assemblées de province nouvellement constituées se sont réunis le vendredi 15 mai au chef-lieu de chacune des provinces. Au cours de cette première réunion, chaque assemblée de province a élu son président, parmi ses membres élus au congrès.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est ensuite réuni de plein droit le deuxième vendredi suivant l'élection des assemblées de province (art. 65 de la loi organique), soit le vendredi 22 mai, en session extraordinaire.

Avec 23 sièges, les partis indépendantistes progressent nettement par rapport à 2004 (+ 5 sièges). Ils restent néanmoins minoritaires. L'UNI-FLNKS maintient son avance sur l'UC grâce aux sièges obtenus dans la Province sud.

A l'issue des élections du 10 mai 2009, les 3 principaux partis loyalistes ont passé un accord pour se partager les responsabilités politiques au sein des institutions de la Nouvelle-Calédonie.

M. Pierre Frogier (Rassemblement-UMP et ancien président du congrès) a ainsi été élu président de l'assemblée de la province sud. M. Paul Néaoutyine (UNI) a été réélu président de la province nord et M. Néko Hnepeune (FLNKS) président de la province des Îles Loyauté.

M. Harold Martin (l'Avenir ensemble, ancien président du gouvernement) a été élu président du congrès.

Par une délibération du 28 mai, le congrès a fixé à 11 le nombre de membres du gouvernement, en application de l'article 109 de la loi organique. Le gouvernement est constitué de 7 élus loyalistes et 4 indépendantistes

Le 5 juin 2009, M. Philippe Gomes (Calédonie ensemble, ancien président de l'assemblée de la province sud) a été élu à l'unanimité président du gouvernement. Traditionnellement le poste de vice-président revient à un élu indépendantiste. Le 15 juin, les 4 membres indépendantistes du gouvernement ont proposé la candidature de M. Pierre Ngaiohni (FLNKS), qui a donc été élu vice-président.

Dans une décision du 16 octobre 2009, le Conseil d'État a annulé les élections dans la province des îles Loyauté à l'assemblée de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, en raison de l'accumulation d'irrégularités, d'une ampleur particulièrement significative¹.

Il a d'abord considéré que, dans la plupart des bureaux de vote, les dispositions du code électoral relatives à la rédaction des procès-verbaux lors du dépouillement n'ont pas été observées, certains procès-verbaux omettant de mentionner le nombre d'électeurs ayant voté par procuration, d'autres retenant de façon récurrente un nombre de votes par procuration notablement différent de celui des procurations réellement exercées.

¹ Décision n° 328626 du 16 octobre 2009.

Le Conseil d'Etat a ensuite estimé que la proportion des procurations recensées dans certains bureaux de vote, de l'ordre de 60 à 80% des électeurs, revêtait une ampleur exceptionnelle, tant en valeur absolue qu'au regard de la situation des autres communes de la circonscription.

En outre, un nombre de votes par procuration largement supérieur au nombre de mandataires a été retenu dans certains bureaux. De telles proportions ont été jugées anormales et ne permettant pas d'assurer le respect de l'article L. 72 du code électoral selon lequel le mandataire doit être électeur dans la même commune que le mandant et de l'article L. 73 du même code limitant à deux le nombre de procurations pouvant être détenues par une même personne.

Aussi le Conseil d'État a-t-il jugé qu'un nombre très significatif des suffrages n'avaient pas été régulièrement exprimés et que les résultats proclamés à l'issue du scrutin ne pouvaient donc être considérés comme certains.

Compte tenu de l'écart des voix entre les listes candidates, de l'ampleur des omissions et incohérences entachant la quasi-totalité des procès-verbaux et de l'impossibilité pour le juge de présumer la façon dont se seraient répartis les suffrages irrégulièrement exprimés, le Conseil d'Etat a annulé les élections du 10 mai 2009 pour l'attribution des sièges à pourvoir à l'assemblée de la province des Iles Loyauté et au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil d'État a cependant estimé que *« si les irrégularités constatées sont, dans les circonstances de l'espèce, de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales contestées, le caractère frauduleux de l'élection annulée n'est pas établi »*.

L'article 187 de la loi organique statutaire dispose qu'« en cas de dissolution ou d'annulation globale des opérations électorales dans une circonscription, les élections doivent avoir lieu dans les deux mois. » Aussi le décret n° 2009-1351 du 2 novembre 2009 convoque-t-il les électeurs de la province des îles Loyauté le dimanche 6 décembre 2009 pour procéder à l'élection au congrès de Nouvelle-Calédonie et à l'assemblée de la province.

2. La mise en œuvre des transferts de compétences après la loi organique du 3 août 2009

Conformément aux engagements pris par le gouvernement, le processus de l'accord de Nouméa s'est poursuivi en 2009. Ainsi, la loi organique du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte facilite les transferts de compétences et définit les modalités de leur compensation financière. Elle modernise par ailleurs les institutions calédoniennes et le statut des élus.

Les compétences qui seront transférées à la Nouvelle-Calédonie entre 2009 et 2014 portent sur des compétences normatives lourdes, comme le droit civil, et des domaines déterminants pour l'avenir d'une collectivité, tels que l'enseignement. Ces transferts supposant un important travail de préparation, la loi organique du 3 août 2009 prévoit deux régimes distincts de transfert.

Tout d'abord, le congrès devra voter avant en novembre 2009, à la majorité des 3/5èmes, des lois du pays qui préciseront l'échéancier et les modalités du transfert des trois compétences suivantes :

- enseignement du second degré public et privé ;
- enseignement primaire privé ;
- circulation aérienne et maritime intérieure.

Votre rapporteur indique que **le congrès de la Nouvelle-Calédonie devrait examiner le 30 novembre 2009 les projets de loi du pays relatifs à ces transferts de compétences¹.**

Par ailleurs, avant le 31 décembre 2011, le congrès devra adopter dans les mêmes formes des lois du pays organisant le transfert des compétences suivantes :

- droit civil et règles concernant l'état civil ;
- droit commercial ;
- sécurité civile.

Ces transferts supposent l'engagement d'importants moyens financiers et humains de la part de la Nouvelle-Calédonie. Aussi la loi organique du 3 août 2009 comporte-t-elle, à l'initiative des deux assemblées, des garanties renforcées quant à l'accompagnement que devra apporter l'État. Le texte prévoit ainsi :

- une période de référence plus favorable (années 1998 à 2007) pour le calcul de la compensation financière des charges d'investissement résultant des transferts de compétence ;

- la poursuite du financement par l'État des opérations de réalisation des lycées d'enseignement général, technique et professionnel du Mont-Dore et de Pouembout qu'il a engagées avant que le transfert ne soit effectif ;

¹ *Le projet de loi du pays relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire ; le projet de loi du pays relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de la vie humaine dans les eaux territoriales ; le projet de loi du pays relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international.*

- la mise à disposition globale et gratuite des personnels d'enseignement auprès de la Nouvelle-Calédonie, pendant au moins cinq ans après l'adoption de la loi du pays organisant le transfert de la compétence. A l'issue de ce délai de cinq ans, une convention passée entre le haut-commissaire et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie devra fixer les modalités de la mise à disposition. En l'absence de convention, un décret en Conseil d'Etat fixera ces modalités. Le terme de cette mise à disposition et les modalités du transfert de ces personnels seront également fixés par un décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges ;

- que l'État et la Nouvelle-Calédonie peuvent prévoir que les services ou parties de services de l'État chargés des compétences mentionnées au III de l'article 21 de la loi organique statutaire¹ sont mis à la disposition de la Nouvelle-Calédonie en tant que de besoin à compter de l'entrée en vigueur du transfert de ces compétences. Ce choix et les modalités de sa mise en œuvre doivent alors faire l'objet d'une convention passée entre le haut-commissaire et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

3. La progression des projets d'usine de traitement du nickel

• Une évolution marquée par la crise économique mondiale

Les industries extractives en Nouvelle Calédonie produisent du nickel et du cobalt. En 2008, le territoire a fourni 51 030 tonnes de nickel métal soit 3,7 % de la production mondiale (4,2 % en 2007), pour au moins près de 10 % des réserves mondiales estimées.

La production de minerai a été de 102 500 tonnes de nickel en 2008, en baisse de 18,2 % par rapport à l'année précédente (125 000 tonnes de nickel en 2007). Cette baisse est due aux intempéries du début de l'année. Les exportations ont, en conséquence, diminué de 26,7 % en volume.

Le cours du nickel, en forte hausse en début 2007, s'est retourné à la moitié de l'année pour retrouver les niveaux de fin 2005. L'année 2008 a été marquée par une chute du cours du nickel au *London Metal Exchange*. Le prix moyen sur l'année a subi une dépréciation de 43,3% par rapport à 2007. Cette baisse des cours s'explique par la forte baisse de la demande de nickel dans le contexte de la crise économique mondiale. Le cours au 1er trimestre 2009 était, en baisse de 3,4 % par rapport au trimestre précédent et de 36 % sur un an.

¹ Ces compétences sont les suivantes : police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international ; police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie ; sauvegarde de la vie en mer dans les eaux territoriales ; enseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré ; santé scolaire ; enseignement primaire privé ; droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial ; sécurité civile.

L'activité minière et métallurgique emploie directement, en 2008, 4 366 personnes (soit près de 5,3 % des emplois salariés) et pèse plus de 11 % du PIB néo-calédonien, le niveau envisagé pour 2009 serait de 5 % du PIB.

• **Les projets d'usine de traitement**

Les deux projets devraient rééquilibrer l'économie de la Nouvelle Calédonie en constituant des pôles forts d'activité au Nord et au Sud.

- *Le Projet de Vale Inco Nouvelle Calédonie (ex Goro Nickel) dans la province Sud*

Le projet de l'usine de Goro Nickel dans le sud de l'île est conduit par la société Goro Nickel, désormais filiale du minier brésilien Vale (après avoir absorbé Inco). 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. Un nouveau pacte d'actionnaire a été conclu en 2008 pour permettre à la SPMSC de consolider sa participation au capital.

Fin 2007, 5 000 personnes étaient employées sur le site de Goro. Entre janvier et juillet 2008, l'effectif du chantier a atteint 6 000 personnes. Fin 2008, le site accueillait encore 4 500 personnes. Le chantier est désormais en voie d'achèvement. Les effectifs décroissent progressivement pour laisser place, en 2009, aux 900 employés permanents de Vale Inco Nouvelle Calédonie.

L'Etat a, accordé en 2004, le bénéfice de la défiscalisation au projet de l'usine de traitement du nickel ainsi qu'à la construction de la centrale électrique de Prony Energies nécessaire au fonctionnement du projet industriel. La phase de réalisation, suspendue de fin 2002 à fin 2004, a repris en 2005. L'ensemble du montage de l'usine s'est achevé fin 2008. Les premiers tests ont démarrés au premier semestre 2009. La production de l'usine annoncée pour 2009 serait de 6 000 tonnes de nickel.

L'usine produira 60 000 tonnes de nickel et 5 000 tonnes de cobalt par an à l'horizon 2012. La centrale de Prony Energies doit alimenter le complexe industriel en électricité. 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.

Le bilan d'avancement des travaux se traduit à la fin mars 2009 par :

- une construction réalisée à 98 %, avec 300 000 m³ de stockage près de l'unité de minerai ;

- la mise en service le 10 janvier de la première chaudière au fioul qui doit servir à faire fondre le soufre alimentant l'usine acide et à produire l'électricité ;

- la mise en service de 8 km de pipelines de circulation d'eau (20 janvier 2009).

Le 1^{er} avril 2009, sur le site de l'usine de Vale Inco, une fuite de 2 500 litres d'acide sulfurique concentré à 98 % a été constatée, à cause d'un joint de dilatation défailant. La fuite s'est déversée dans la rivière voisine, le bassin de rétention n'étant pas fonctionnel. Aucun blessé n'a été déploré, mais un manque d'organisation de la communication de cet incident aux autorités a été constaté. Près de 2 000 poissons ont été retrouvés morts dans le « creek » de la baie Nord, mais le taux d'acidité de l'eau serait revenu à la normale en 12 heures.

Après cet incident, la Province Sud a pris un arrêté exigeant la mise en œuvre de préconisations formulées par un rapport d'audit à savoir notamment : changer les joints d'étanchéité, réviser l'usine de fabrication d'acide, s'assurer que tous les jets d'acide peuvent être contenus dans un bassin de rétention, mettre en œuvre des procédures opérationnelles pour la sécurité, former des inspecteurs qualité, entreprendre une évaluation appropriée des risques, inclure des exigences en matière de communication de crise avec procédure de gestion des urgences et mise en place d'une cellule de crise.

Par ailleurs, les étapes du calendrier de mise en fonctionnement ont été repoussées de 6 à 8 semaines. Ainsi, le démarrage de l'usine est toujours prévu fin 2009, avec 2 mois de retard, et les premières livraisons commerciales auront lieu en 2010 (au lieu de fin 2009).

- Le projet du Nord (Koniambo)

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.

La construction de l'usine représente un budget de 4,35 milliards de dollars. Une aide fiscale de 780 millions de dollars a été accordée (sur trois exercices fiscaux) pour la construction de la 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 2500 emplois indirects.

En 2009, l'avancement du projet sur le terrain a notamment permis la réalisation de la plateforme de stockage de minerai, de l'usine de fabrication de béton, du chenal d'accès et du quai, la construction des turbines, l'acheminement par bateau des modules industriels et l'édification de la centrale électrique (fin 2009).

Le démarrage de l'usine, prévu au deuxième trimestre 2011, devrait être repoussé au deuxième trimestre 2012.

4. L'adoption du code minier de la Nouvelle-Calédonie

L'article 39 de la loi organique statutaire relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit l'adoption « d'ici 2004 » d'un schéma de mise en valeur des richesses minières. L'élaboration de ce schéma minier relève de la responsabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

La décision de réaliser le schéma de mise en valeur des richesses minières a été prise lors du Conseil consultatif des mines de septembre 2004.

Un avant projet a été rédigé fin 2004. Ce projet a servi de base de discussion avec le Syndicat des industries de la mine et avec les trois provinces. Ainsi, une série de consultations a été menée en 2005.

Remanié à quatre reprises en 2006 et en 2007 puis en 2008, le schéma a été adopté le 12 août 2008 à l'unanimité par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et déposé en septembre 2008 sur le bureau du congrès en vue de son adoption définitive.

Le schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie repose sur deux grands volets. Il rappelle le contexte minier de la Nouvelle-Calédonie, l'état de ses ressources, et ses enjeux actuels. Par ailleurs, il fixe les orientations que la Nouvelle-Calédonie entend mettre en œuvre pour maîtriser le développement de ses richesses minières.

Comme le prévoit la loi organique en son article 39, ce second volet comprend notamment un inventaire minier, les perspectives de mise en exploitation des gisements, les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements, le recensement des zones soumises à une police spéciale, les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable et les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers.

Rédigé à l'issue d'une large consultation, sur la base d'un état des lieux partagé, ce schéma a pour principales finalités :

- de constituer un cadre de régulation et de contrôle du développement de l'activité minière dans une perspective de développement durable. Il est complété par un code minier et par des textes réglementaires d'application ;

- de fixer les grandes lignes des dispositions qui garantissent le **respect de l'environnement** et la réhabilitation des sites dégradés par l'exploitation minière ;

- de proposer un cadre stratégique d'exploitation et de valorisation de la ressource nickel pour les années à venir, qui doit servir au progrès et au développement durable et global de toute la Nouvelle-Calédonie ;

- de veiller à ce que l'activité minière et métallurgique s'intègre au mieux dans son environnement humain et participe à la qualité de la vie des populations concernées.

Le schéma minier et la loi du pays relative au code minier (partie législative) ont été adoptés par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 mars 2009. La partie réglementaire du code minier a été adoptée par arrêté du gouvernement le 28 avril 2009. Aussi le code minier de la Nouvelle-Calédonie est-il applicable depuis le 1^{er} mai 2009.

G. L’AFFIRMATION DU RÔLE MOTEUR DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES DANS LES DOMAINES SCIENTIFIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

1. La mise en œuvre du nouveau statut des Taaf, en adéquation avec le renforcement de ses missions

L'autonomie administrative et financière conférée aux TAAF¹ par l'article 14 de la loi du 21 février 2007 a été mise en œuvre par le décret n° 2008-919 du 11 septembre 2008, qui définit les règles relatives au conseil consultatif chargé d'assister l'administrateur supérieur des TAAF dans ses fonctions.

Un **arrêté du 5 janvier 2009** pris par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer a procédé à la nomination des 13 membres titulaires –dont votre rapporteur– ainsi que des 13 suppléants du conseil, installés dans leurs fonctions pour quatre ans. Cette nomination permet la mise en place effective de ce nouvel organe qui constitue, selon M. Yves Jégo, alors secrétaire d'Etat à l'outre-mer, un véritable « gouvernement des Taaf ».

Parallèlement à cette réorganisation administrative, la problématique budgétaire a fait l'objet d'une réflexion concentrée sur l'évolution des ressources de fonctionnement. En effet, si le financement des TAAF en ressources propres ou subventions est stable depuis quelques années, les dépenses du territoire, notamment pour assurer les liaisons maritimes, ne cessent d'augmenter.

¹ Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont formées par l'archipel de Crozet, l'archipel des Kerguelen, les îles Saint-Paul et Amsterdam, la terre Adélie et les îles Éparses : Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans le canal du Mozambique et Tromelin au nord de la Réunion.

Dans le cadre du plan de relance de l'économie outre-mer, présenté par le Gouvernement début 2009, les TAAF ont élaboré des projets d'investissement qui sont restés inachevés du fait de la situation financière du Territoire, et dont la reprise permettra de poursuivre les travaux de la maîtrise d'énergie et d'accessibilité des districts. Un plan d'investissement de 4.966.666 euros sur deux ans a été validé, avec un financement de la part de l'Etat à hauteur de 3.725.000 euros, ce qui représente une contribution exceptionnelle du ministère de l'outre-mer en faveur de l'investissement dans les TAAF.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit, dans le cadre des dotations spécifiques de fonctionnement adaptées aux spécificités de certaines collectivités, une subvention exceptionnelle de 5 190 000 euros, afin de compenser la faiblesse des ressources propres d'un territoire quasi-inhabité, et correspondant à une « subvention d'équilibre » gérée par les TAAF.

Enfin, 760.000 euros sont mobilisés pour l'année 2010 afin de financer les équipements des TAAF (locaux, matériel scientifique).

Votre rapporteur déplore toutefois que la diminution des ressources propres des TAAF du fait de la suppression des revenus provenant de l'immatriculation des navires de commerce sur leur registre ne soit toujours pas compensée. Il en résulte une perte de recettes annuelle de plus d'un million d'euros chaque année pour le territoire¹.

Votre rapporteur juge en outre indispensable que l'État s'efforce de **renégocier le prêt dont le remboursement est à la charge des TAAF et de l'Institut Paul-Émile Victor (IPEV) pour l'acquisition du Marion Dufresne.** Cet emprunt, dont le taux d'intérêt atteint 8,423 %, pénalisera en effet très lourdement les finances des TAAF et de l'IPEV jusqu'en 2015 et ne correspond pas à un bon usage des deniers publics.

2. Le renforcement de la recherche polaire après la clôture de l'année polaire internationale et la mission en Terre-Adélie

La **quatrième année polaire internationale**², qui s'est achevée le 1er mars 2009, fut l'occasion d'une mobilisation considérable, qui s'est traduite par la mise en place de 210 programmes (dont plus de 50 comptaient des chercheurs français), ciblés sur les enjeux que représentent les régions polaires. Cette manifestation exceptionnelle a également développé la

¹ L'article 34 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) dispose que les navires de commerce immatriculés au registre des TAAF pourront être immatriculés au RIF sur simple demande. Le RIF est opérationnel depuis février 2006 et l'ensemble des navires de commerce ont été transférés sur demande des armateurs au nouveau registre RIF.

² Il s'agit de sa quatrième édition. Les précédentes éditions se sont déroulées en 1882-83, en 1932-33 à l'époque des expéditions de Charcot et en 1957-58 au moment de la construction de la base française de Dumont D'Urville.

visibilité des TAAF et favorisé un dialogue nourri entre le monde scientifique et le grand public¹.

La France a participé activement à cet événement du fait de son rôle de premier plan dans la recherche polaire, la plaçant **parmi les cinq Etats les plus en pointe dans ce domaine**. L'excellence de la recherche française en Antarctique et Subantarctique se mesure non seulement à la réputation des équipes de recherche au niveau international, mais aussi, de manière plus quantitative, au nombre de publications produites par les chercheurs français dans les revues scientifiques de haut niveau. Ainsi, la France occupe le cinquième rang mondial pour les auteurs d'articles relatifs à l'Antarctique (derrière les États-unis, le Royaume Uni, l'Australie et l'Allemagne), et le premier rang en ce qui concerne le Subantarctique (étude bibliométrique portant sur les années 1992-2007 ; la même étude sur les années récentes confirme ces classements).

Le colloque de clôture de l'année polaire internationale², présidé par notre collègue Christian Gaudin et M. Édouard Bard, professeur au Collège de France, avec la contribution de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et du Collège de France, a permis de réunir de nombreuses personnalités scientifiques de renom, autour de quatre tables rondes portant sur l'homme et l'environnement, la gouvernance scientifique des pôles, les évolutions à court et long terme du climat, des glaces et des océans, mais aussi la biodiversité polaire face au changement global.

Les TAAF jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de ces travaux du fait de leur **gestion administrative et logistique des missions scientifiques sur place**³. L'administration des TAAF dispose ainsi d'un partenariat privilégié avec l'Institut Paul-Emile Victor (IPEV⁴), l'institut de recherche français chargé de mettre en œuvre les programmes scientifiques dans les régions polaires, tous deux travaillant en étroite collaboration pour consolider les actions menées dans tous ces territoires.

Dans ce contexte, le financement des équipements et la gestion logistique des équipes de scientifiques sur place font l'objet d'une attention particulière et d'un effort croissant depuis plusieurs années, en particulier du fait du caractère urgent de certains travaux de rénovation et d'entretien. Les

¹ Notamment à l'occasion de la journée d'auditions publiques organisée le 25 septembre 2007 par le groupe d'études présidé par votre rapporteur (rapport d'information n° 132 (2007-2008) de M. Christian COINTAT, fait au nom du groupe d'études sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes et de la commission des lois, déposé le 12 décembre 2007 : « Arctique, Antarctique, Terres australes : Un enjeu pour la planète, une responsabilité pour la France »).

² Colloque qui s'est tenu au Sénat et au Collège de France les 14 et 15 mai 2009.

³ La recherche dans les TAAF est financée par les universités, par le CNRS, l'IPEV et l'Agence Nationale pour la Recherche.

⁴ L'Institut polaire a été créé en janvier 1992 sous le nom d'Institut Français pour la Recherche et les Technologies Polaires (IFRTP) par la fusion de la mission de recherche des TAAF et des Expéditions Polaires Françaises (EPF). En janvier 2002, il a été prorogé pour une durée de 12 ans sous le nom d'Institut polaire français Paul Emile Victor.

bâtiments de la **base de Dumont d'Urville (DDU)**, en Terre Adélie, ont ainsi fait l'objet d'un projet de rénovation soutenu par les TAAF.

Afin de constater l'ampleur du projet et de faire connaissance avec les équipes, M. Rollon Mouchel-Blaisot, administrateur supérieur des TAAF, s'est rendu en Terre Adélie cette année, à bord de l'Astrolabe, le navire assurant la desserte, cinq fois par an, de la base de Dumont d'Urville.

Cette visite a permis de dresser un bilan positif de l'état des installations scientifiques :

- la **station de Cap prud'homme** située à l'entrée du continent et qui sert de base logistique de départ pour le raid terrestre de 1200 km à destination de la base franco-italienne de Concordia au dôme C, a fait l'objet d'importants travaux d'agrandissement et d'amélioration ces dernières années pour accompagner le développement de l'implantation française au dôme C.

- le **système de raid terrestre** d'environ 8 à 10 jours, permettant le transport de fret et de passagers avant l'hivernage, mis en place par l'IPEV, suscite aujourd'hui un vif intérêt de la part des autres Etats possessionnés en Antarctique, confrontés au coût croissant des dessertes par voie aérienne. La technique très performante développée par l'IPEV consiste en un système de convois terrestres utilisant des tracteurs agricoles à chenille modifiés et des traineaux spécialement adaptés au transport de charges sur la neige et sur de longues distances. Elle est aujourd'hui largement éprouvée (40 raids depuis la création de la station), et fait de la France une nation pionnière dans ce domaine.

- le **chantier du nettoyage et de la dépollution du site de la piste aéroportuaire du Lion sur la base de Dumont d'Urville** se poursuit de façon satisfaisante. Il a été mis en œuvre après le vœu émis par les TAAF et l'IPEV de détruire et d'enlever, dans le cadre de l'Année Polaire Internationale, tous les anciens baraquements, engins et matériaux qui avaient servi à la construction de la piste dont la réalisation a été abandonnée.

3. Les îles Éparses au cœur des préoccupations environnementales et scientifiques

Les cinq petites îles et atolls de l'océan Indien (Bassas da Indien, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin), qui constituent les îles Éparses depuis la loi du 21 février 2007, ont fait l'objet cette année d'une exposition médiatique particulièrement importante, qui a permis de mieux faire connaître ces territoires exceptionnels, véritables sanctuaires de la biodiversité.

En effet, les TAAF ont organisé pour la première fois une **rotation exceptionnelle du navire logistique et océanographique Marion Dufresne** dans ces îles en avril-mai 2009.

Cette mission avait trois objectifs :

- le **rapatriement des déchets lourds** accumulés pendant cinquante ans sur les îles Éparses, ceux-ci ayant été au préalable découpés, triés, pesés et conditionnés par des équipes des TAAF depuis juin 2008.

En effet, l'isolement des îles Éparses les rend extrêmement difficiles d'accès, et nécessite la mise en œuvre d'une chaîne logistique de transport très complexe, d'autant qu'il n'existe aucune possibilité de traitement in situ, et que ce haut lieu de la biodiversité mondiale ne permet pas d'envisager l'enfouissement des déchets.

- la mise en place d'une **plateforme scientifique flottante** sur le Marion Dufresne, afin de mettre à la disposition des programmes scientifiques qui mènent déjà des opérations sur ces îles des moyens importants, mais aussi de permettre à d'autres programmes de découvrir cette zone en utilisant les possibilités de mise en œuvre du Marion Dufresne. Ces nouveaux programmes de recherches sont issus d'une sélection faisant suite à un appel d'offres lancé par les TAAF en 2008. 16 programmes, parmi lesquels ceux de l'Université de la Réunion, du laboratoire d'Écologie Marine (Ecomar), du Muséum national d'histoire naturelle, de l'IFREMER ou encore de l'Institut pour la Recherche pour le Développement, ont été retenus et bénéficient de l'aide des TAAF afin de contrôler leur faisabilité et leur mise en œuvre sur le territoire.

- la **promotion d'une forme d'éco-tourisme, encadré et respectueux de la biodiversité** fragile de ces îles, sous la forme de visites guidées pour de petits groupes de touristes (une trentaine maximum). Les îles Éparses offrent en effet un programme éco-touristique riche et varié : découverte des restes d'habitations chargées d'histoire comme l'ancienne usine de guano à Juan de Nova, promenade sur les traces des esclaves oubliés de l'île Tromelin, ballades ornithologiques pour contempler les fous à pieds rouges, les fous masqués, les sternes, les frégates...

Votre rapporteur souligne à cet égard la nécessité de maintenir la présence d'effectifs militaires sur ces îles, afin d'en assurer la protection. Si l'engagement français était réduit, on peut en effet craindre que ces îles ne soient rapidement utilisées comme des points d'appui par les pirates et trafiquants de la zone.

L'année 2008-2009 a également été l'occasion de promouvoir les richesses naturelles des îles Éparses en France métropolitaine, avec la tenue d'un **colloque au Sénat le 5 octobre 2009**, organisé par le groupe d'études sur l'arctique, l'antarctique et les TAAF du Sénat, présidé par votre rapporteur, en étroite association avec les TAAF.

Ce colloque, intitulé « *Îles Éparses, terres d'avenir* », placé sous le haut patronage du Président du Sénat, a permis de faire connaître les atouts et enjeux de ce territoire d'exception à plus d'une centaine de participants. Ont été abordés les thèmes de la coopération régionale entre Mayotte et les TAAF,

à travers le prisme de la récente départementalisation de Mayotte, de la gestion raisonnée des ressources halieutiques, de la mémoire et de l'histoire de l'île Tromelin, de la recherche en sciences de l'univers et de l'impact des changements globaux sur la biodiversité.

Lors de son allocution de clôture, Mme Marie-Luce Penchard, ministre de l'Outre-mer, a déclaré que ce colloque constituait « *le coup d'envoi d'une démarche éclairée, collective et prospective au service d'un projet pour les Eparses* » et qu'il ouvrait « *une brèche dans le mur de relative ignorance ou d'indifférence qui entourait les îles Eparses* », invitant à « *faire fructifier* » ce « *premier succès* ».

*

<p>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 2010.</p>
--