



N° 2573

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME V

**OUTRE-MER**

PAR M. DIDIER QUENTIN,

Député.

---

Voir le numéro : 2568 (annexe 20).

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

À cette date, environ 42 % des réponses étaient parvenues au rapporteur qui ne peut que souhaiter le respect, l'an prochain, des prescriptions de la loi organique.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LA STABILITE GLOBALE DES CREDITS CONSACRES A L'OUTRE-MER POUR 2006</b> .....	7
<b>A. VERS UNE MEILLEURE MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE OUTRE-MER</b> .....	7
1. Les difficultés transitoires résultant de la mise en œuvre de la LOLF.....	7
<i>a) Pour les comparaisons d'une année sur l'autre</i> .....	8
<i>b) Pour identifier les crédits par collectivité</i> .....	9
2. Une gestion plus rigoureuse des crédits et une meilleure évaluation des résultats .....	10
<b>B. LE FINANCEMENT PRIORITAIRE DES INSTRUMENTS DU DEVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER</b> .....	12
1. La mobilisation des crédits en faveur de l'emploi et de l'insertion .....	12
2. L'effort entrepris pour atténuer les contraintes géographiques.....	15
3. Le maintien des actions en faveur du logement .....	17
<b>II. — LA VOLONTE DE FAIRE RESPECTER LA LOI OUTRE-MER</b> .....	19
<b>A. L'EFFORT MENE POUR MIEUX MAITRISE L'IMMIGRATION</b> .....	19
<b>B. LA NECESSITE DE RÉDUIRE LA DELINQUANCE</b> .....	23
<b>C. LA CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE DES DELITS DE TRAFIC DE STUPEFIANTS ET DE BLANCHIMENT D'ARGENT</b> .....	25
1. L'importance du trafic de certains produits stupéfiants dans les départements français d'Amérique .....	25
2. L'influence sur Saint-Martin d'un voisinage propice au blanchiment d'argent .....	27
<b>D. LES PROJETS EN COURS POUR RENFORCER LES MOYENS DE LA JUSTICE</b> .....	28
1. La situation des juridictions .....	28
2. La situation des prisons .....	28

<b>III. — L'EVOLUTION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE CONTRASTEE DES COLLECTIVITES .....</b>	<b>30</b>
<b>A. LES COLLECTIVITES A LA RECHERCHE D'UNE AUTONOMIE TOUJOURS PLUS AFFIRMEE .....</b>	<b>31</b>
1. La singularité constitutionnelle du statut de la Nouvelle-Calédonie.....	31
<i>a) Une place à part au sein de la Constitution .....</i>	<i>31</i>
<i>b) Un statut qui permet d'exercer des prérogatives particulièrement étendues .....</i>	<i>32</i>
<i>c) Les incertitudes entourant la détermination du corps électoral et l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie .....</i>	<i>33</i>
2. L'avenir institutionnel incertain de la Polynésie française.....	34
3. La nécessaire modernisation du statut de Wallis et Futuna.....	35
<b>B. MAYOTTE ET SAINT-PIERRE ET MIQUELON : DES ASPIRATIONS INSTITUTIONNELLES DIFFERENTES QUI APPELLENT UNE CLARIFICATION STATUTAIRE .....</b>	<b>37</b>
1. Les efforts entrepris pour rapprocher Mayotte du droit commun .....	37
2. L'adaptation attendue du statut de Saint-Pierre et Miquelon au nouveau cadre constitutionnel.....	39
<b>C. LA REDUCTION DES SPECIFICITES INSTITUTIONNELLES ARTIFICIELLES DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES .....</b>	<b>40</b>
<b>D. VERS LA CREATION DE DEUX NOUVELLES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER : SAINT-BARTHELEMY ET SAINT-MARTIN.....</b>	<b>41</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Les différences économiques, sociales et culturelles entre la métropole et l'outre-mer, nées d'une histoire et d'une géographie particulières, justifient à elles seules l'existence d'une politique ultramarine spécifique, prenant en compte les caractéristiques propres à chaque territoire. Toutefois, au-delà de ce constat, le pacte qui lie les Français d'outre-mer à leurs concitoyens de métropole repose sur une volonté, celle d'un avenir partagé. L'adoption de règles communes, la continuité de la présence de l'État, la garantie apportée à l'exercice de droits fondamentaux en tous points de la République, témoignent évidemment de cette ambition, mais celle-ci ne pourrait prendre corps sans solidarité financière.

Le budget de l'outre-mer pour 2006, qui reste globalement stable à près de 1,9 milliard d'euros, dans un contexte budgétaire pourtant tendu, s'inscrit sans ambiguïté dans cette logique. Il donne ainsi la priorité à l'insertion par l'activité ainsi qu'à la solidarité territoriale ; il accorde à l'ensemble des collectivités les moyens d'un développement respectueux de leur diversité et de leur patrimoine culturel. L'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 <sup>(1)</sup> aboutit à une présentation radicalement nouvelle de ce budget. Elle ne permet plus l'identification des crédits par collectivité et complique cette année les comparaisons ; mais elle ouvre aussi la voie à une approche plus souple et pédagogique. Elle devrait aussi déboucher sur de substantielles économies. Celles-ci ne remettront nullement en cause le financement prioritaire des instruments du développement ultramarin, tels que les aides directes à l'emploi et les mesures d'insertion dont les crédits de paiement s'accroissent de près de 3 %. Il en va de même pour le logement en faveur duquel l'effort financier est reconduit, ou encore pour l'aménagement du territoire et la continuité territoriale, politiques dont les crédits de paiement progressent respectivement de plus de 12 % et 7 %.

Par ailleurs, l'étude des résultats obtenus depuis 2002 et des projets en cours témoigne d'une réelle mobilisation gouvernementale pour faire respecter la loi outre-mer. S'il reste encore à inverser l'évolution d'une délinquance qui demeure heureusement moins élevée qu'en métropole, en revanche la politique de lutte contre l'immigration clandestine et le trafic de stupéfiants commence à porter ses fruits. Ces efforts seront poursuivis en 2006, grâce à la modernisation des moyens dont disposent les services de sécurité et les services du ministère de la justice, mais votre rapporteur estime qu'ils devraient s'accompagner, en raison de l'immigration clandestine très importante qui continue de frapper certaines collectivités, d'une réflexion sur l'adaptation des normes en vigueur.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Enfin, l'examen du budget de la mission « outre-mer » du projet de loi de finances pour 2006 fournit évidemment à la commission des Lois l'occasion de donner un avis sur l'évolution politique et institutionnelle contrastée des différentes collectivités concernées. Certes, la rénovation, en 2003 <sup>(1)</sup>, du cadre constitutionnel offre une plus grande souplesse à des collectivités à la recherche d'une autonomie toujours plus affirmée, telles que la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française ou Wallis et Futuna. Toutefois, une clarification statutaire reste nécessaire pour prendre en compte les aspirations politiques de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, ou encore pour mettre fin aux spécificités institutionnelles artificielles des terres australes et antarctiques françaises. Enfin, la représentation nationale devra étudier les conditions juridiques complexes de l'éventuelle création, sur le territoire actuel d'un département d'outre-mer (Guadeloupe), de deux nouvelles collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy et Saint-Martin), conformément aux vœux des populations concernées et, bien sûr, dans le respect de notre Constitution.

---

(1) *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.*

## **I. — LA STABILITE GLOBALE DES CREDITS CONSACRES A L'OUTRE-MER POUR 2006**

Le budget de la mission outre-mer inscrit dans le projet de loi de finances pour 2006 se caractérise essentiellement par la stabilité. Ainsi, les crédits de paiement devraient s'élever à 1,9 milliard d'euros en 2006, montant pratiquement équivalent à celui qui avait été inscrit au titre des mêmes politiques, sous une présentation différente, pour l'année 2005 (1,92 milliard d'euros, soit une baisse de 0,8 %). Les autorisations d'engagement seront, quant à elles, portées de 2,03 à 2,27 milliards d'euros, ce qui représente une progression de 11,6 % par rapport aux montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.

Le nouveau cadre offert par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la volonté gouvernementale de contenir les déficits publics devraient permettre de mieux maîtriser l'an prochain la dépense publique outre-mer, en l'adaptant aux besoins réels des populations concernées. Toutefois, les documents budgétaires remis à votre rapporteur lui permettent d'affirmer que cet effort de rationalisation ne remettra nullement en cause en 2006 la priorité accordée au financement des instruments du développement ultramarin, notamment en matière d'emploi, de logement ou d'aménagement du territoire.

### **A. VERS UNE MEILLEURE MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE OUTRE-MER**

La reconduction globale des sommes qui pourront être réellement payées en 2006 au titre de la mission outre-mer ne doit pas dissimuler les efforts entrepris pour réguler la dépense publique. A cet égard, la nouvelle présentation des crédits résultant de l'application de la LOLF, tout en bouleversant les repères budgétaires antérieurs, devrait permettre au Gouvernement d'effectuer des économies dans un cadre moins rigide.

#### **1. Les difficultés transitoires résultant de la mise en œuvre de la LOLF**

L'application, pour la première fois, des dispositions de la LOLF pour les crédits destinés à l'outre-mer pour 2006 aboutit à un profond changement de la présentation des documents budgétaires, qui sont désormais construits en organisant les crédits en fonction de leur finalité, et non de leur nature ou de leur cadre d'utilisation.

Au sein des crédits destinés à l'outre-mer – qui sont désormais réunis au sein d'une même mission, alors qu'ils relevaient auparavant du budget du ministère chargé de l'outre-mer mais aussi d'autres ministères –, la logique de la LOLF a conduit à distinguer trois grands « programmes » comprenant différentes « actions » :

— un *programme* « *emploi outre-mer* », qui comprend une action consacrée à l'abaissement du coût du travail et au dialogue social, ainsi qu'une mission consacrée aux mesures d'insertion et aux aides directes à l'emploi ;

— un *programme* « *conditions de vie outre-mer* », dont les crédits sont répartis entre cinq actions relatives au logement, à l'aménagement du territoire, à la continuité territoriale, aux enjeux sanitaires et sociaux, ainsi qu'à la culture, à la jeunesse et aux sports ;

— un *programme* « *intégration et valorisation de l'outre-mer* », comprenant deux actions relatives aux collectivités territoriales et à la coopération régionale, ainsi qu'une action intitulée « soutien et état-major ».

Votre rapporteur considère que cette présentation pourra, à terme, permettre de clarifier le débat budgétaire, la discussion devant porter sur les crédits affectés à des politiques plutôt qu'à des organes administratifs. Elle devrait aussi faciliter l'évaluation des résultats des politiques conduites. Toutefois, la mise en œuvre pour 2006 de cette nouvelle logique issue de la LOLF pose à l'évidence deux types de difficultés.

#### ***a) Pour les comparaisons d'une année sur l'autre***

L'adoption de la nouvelle présentation des crédits ne permet pas d'effectuer aisément des comparaisons rigoureuses d'une année sur l'autre, du moins entre les années soumises à l'ancienne présentation et celles soumises à la nouvelle présentation. S'efforcer de reconstituer les anciens périmètres serait non seulement très difficile, mais aussi quelque peu absurde, puisque cela reviendrait à raisonner encore selon les anciennes catégories que la LOLF a délibérément abandonnées en raison de leurs effets pervers pour la dépense publique. Il résulte de ce constat, non spécifique à la mission « outre-mer », qu'il est malaisé de formuler un jugement dynamique sur la pertinence de l'évolution des crédits destinés à l'outre-mer.

Votre rapporteur ne peut que constater cette situation, sans doute inévitable pour cette première année d'application de la LOLF. Il note toutefois avec satisfaction que le Gouvernement s'est efforcé, dans un souci de transparence, d'établir, pour les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005, la présentation à laquelle aurait alors abouti l'application de la LOLF. Cet effort pour rendre plus intelligible le budget de l'outre-mer pour 2006, à la lumière de celui de l'année précédente, permet donc de disposer d'une base pour des

comparaisons générales. Celles-ci restent toutefois délicates et doivent être effectuées avec prudence.

Il serait souhaitable que la stabilité des programmes et des actions permette à l'avenir d'effectuer à nouveau des comparaisons chronologiques pertinentes et rigoureuses, comme le requièrent la bonne information de la représentation nationale et l'exercice d'un réel contrôle parlementaire sur les finances publiques. Cette démarche démocratique serait par ailleurs facilitée si toutes les données prévues pour les indicateurs figurant dans les documents budgétaires étaient disponibles, ce qui n'est malheureusement pas le cas.

### ***b) Pour identifier les crédits par collectivité***

Alors que les avis relatifs au budget de l'outre-mer examinés par votre Commission distinguaient, fréquemment et de manière fondamentale, les crédits destinés à chaque collectivité située outre-mer, cette identification n'est désormais plus possible. L'ensemble des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) et des collectivités d'outre-mer (COM), ainsi que la Nouvelle-Calédonie, relèvent désormais de catégories budgétaires unifiées, au sein desquelles il n'existe aucune indication sur l'importance des crédits qui seront accordés à telle ou telle collectivité. Cette limite à la transparence budgétaire, assez frustrante pour les élus de l'outre-mer, s'explique évidemment par la recherche de souplesse qui inspire la LOLF : la fixation d'enveloppes budgétaires par collectivité compliquerait en effet le redéploiement de certains crédits d'une collectivité vers une autre, alors qu'un tel mouvement pourrait s'avérer nécessaire en cours d'année (par exemple pour faire face à une catastrophe naturelle ou à des troubles à l'ordre public dans une collectivité particulière).

Votre rapporteur remarque toutefois que les mesures de régulation budgétaire constituaient jusqu'à présent une contrepartie très négative de la précision de l'information initiale du Parlement. Ainsi, au 31 décembre 2004, les crédits du budget du ministère de l'outre-mer gelés s'élevaient à 128,7 millions d'euros, tandis que 61,6 millions d'euros (soit 5 % des crédits ouverts) étaient reportés sur l'année 2005. À cet égard, il est possible de considérer que l'autorisation donnée par le Parlement, sous forme de blocs intellectuellement cohérents, sera probablement mieux respectée à l'avenir – bien qu'elle soit tempérée par le principe de fongibilité des crédits au sein de chaque mission.

Néanmoins, votre rapporteur regrette que le ministère chargé de l'outre-mer n'ait pas été en mesure de répondre précisément à toutes les questions budgétaires visant à l'éclairer, à titre purement indicatif, sur la répartition des principaux crédits entre les collectivités situées outre-mer.

## 2. Une gestion plus rigoureuse des crédits et une meilleure évaluation des résultats

Il convient de rappeler que la politique conduite par le Gouvernement en faveur de l'outre-mer se caractérise par une dimension fortement et forcément interministérielle. Ce constat explique qu'en 2005, le budget du ministère de l'outre-mer, qui s'élevait, selon la présentation alors en vigueur, à 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances initiale, ne représentait que 17 % environ des quelques 10 milliards d'euros que l'État consacrait à l'outre-mer. De même, dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits de paiement inscrits pour la mission « outre-mer » à hauteur de 1,9 milliard d'euros <sup>(1)</sup>, restent d'un montant nettement inférieur à celui des seules dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer, qui devraient atteindre près de 2,5 milliards d'euros.

Votre rapporteur note avec satisfaction que le ministère de l'Outre-mer effectue actuellement des progrès sensibles en matière de gestion budgétaire, comme l'atteste la progression du taux de consommation des crédits en 2005 : alors que celui-ci, toutes dépenses confondues, ne s'élevait qu'à 67,8 % au 31 août 2004, il atteint 80,6 % un an plus tard (*voir tableau ci-dessous*). Or, une consommation plus rapide des crédits disponibles permet de limiter l'importance en fin d'année des reports de crédits, qui nuisent à la clarté de l'information budgétaire donnée au Parlement.

### TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES

Nature des crédits	31 août 2004	31 août 2005
Dépenses ordinaires	63,8 %	78,3 %
Dépenses en capital	80,4 %	92,2 %
Total des dépenses	97,8 %	80,6 %

• Par ailleurs, et afin de maîtriser l'évolution des dépenses l'an prochain, les articles 61 et 73 du projet de loi de finances pour 2006 prévoient de réduire l'importance de certaines incitations fiscales en faveur de l'outre-mer, issues de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Ainsi, l'article 61 met en place un encadrement spécifique des réductions d'impôt sur le revenu relatives aux investissements dans les départements d'outre-

---

(1) La progression de 11,2 % entre le budget du ministère de l'outre-mer pour 2005 et celui de la mission outre-mer pour 2006 n'est pas significative car les périmètres budgétaires ne sont pas identiques : la hausse apparente des crédits s'explique en réalité principalement par le transfert vers le budget de l'outre-mer de la dotation globale de développement économique à destination de la Polynésie française et du financement de certaines actions sanitaires et sociales, ainsi que par la mise en place d'un compte d'affectation spéciale pour les pensions de l'outre-mer. De telles comparaisons ne sont donc pas pertinentes, ce qui rejoint les observations précédemment formulées s'agissant des difficultés liées à la mise en œuvre de la LOLF pour 2006.

mer (DOM), consistant essentiellement à tenir compte du taux moyen d'imposition des contribuables concernés et à transformer les déductions d'impôt prévues pour certains investissements en réductions d'impôt.

Parallèlement, l'article 73 prévoit le plafonnement des allègements de cotisations sociales patronales dans les DOM, de façon à les concentrer sur les salaires les plus bas, tout en tenant compte de la fragilité des différents secteurs économiques <sup>(1)</sup>. Lors de son audition par la Commission le 26 octobre, M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, a indiqué que l'application de l'article 73 conduirait à exclure environ 24 000 salariés du bénéfice des exonérations de cotisations sociales prévues en 2003 par la loi de programme pour l'outre-mer (soit moins de 12 % des effectifs concernés en 2004 par ce dispositif), ce qui devrait permettre à l'État d'économiser environ 195 millions d'euros.

Certes, l'objectif général des modifications proposées, consistant à accroître l'efficacité de la dépense fiscale pour l'outre-mer est compréhensible. Toutefois, votre rapporteur remarque que les modifications prévues à l'article 73 du projet de loi de finances ont provoqué une vive inquiétude chez les professionnels concernés et les élus des DOM. L'organisation d'une large concertation avec les parlementaires intéressés par cette question a toutefois permis l'élaboration, dans un cadre plus consensuel, d'amendements au projet de loi de finances, qui devraient permettre de préserver la fiscalité spécifique des DOM. Celle-ci doit en effet rester l'expression de la solidarité nationale.

- La volonté de mieux maîtriser les dépenses destinées à l'outre-mer devrait en outre conduire en 2006 à une gestion rigoureuse des effectifs du ministère de l'Outre-mer. Ainsi, conformément à l'orientation générale retenue par le Gouvernement depuis le début de la législature, les agents partant en retraite ne seront pas nécessairement remplacés : selon les informations contenues dans les documents budgétaires transmis à la représentation nationale, le taux de remplacement n'excèdera pas 50 % pour les agents relevant de la mission outre-mer. Par ailleurs, si la réforme, entamée en 2005, de la grille des agents de catégorie C devrait accroître les dépenses de près de 357 000 euros, la progression modérée en 2006 de la valeur du point fonction publique, qui augmentera de 1,8 % par rapport à l'année précédente, permet de contenir l'essentiel des dépenses. Votre rapporteur se félicite, sur le plan des effectifs comme des rémunérations, de cette approche vertueuse, indispensable au redressement progressif des finances publiques.

À cet égard, la légère progression du plafond d'emplois (qui devrait s'élever à 4 900 en 2006, contre un peu plus de 4 700 en 2005) ou l'augmentation, au sein du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer », des crédits de paiement inscrits pour l'action « soutien et état-major », qui passent de 66,5 millions d'euros en 2005 à 91,2 millions d'euros en 2006, ne doivent pas être

---

(1) Selon les secteurs, l'allègement deviendrait nul pour des rémunérations horaires supérieures à 2,2 fois, 2,3 fois ou 2,4 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

mal interprétées. En effet, ces évolutions s'expliquent par des changements de périmètre budgétaire, du fait du transfert au ministère de l'Outre-mer de quelques emplois qui relevaient jusque là du ministère chargé de l'équipement, et surtout du rattachement à la mission outre-mer des agents (169 équivalents temps plein), actuellement mis à la disposition de la préfecture de Mayotte contre remboursement <sup>(1)</sup>.

- Plus généralement, conformément à l'esprit de la LOLF, le projet de budget pour 2006 devrait permettre au ministère chargé de l'outre-mer de **passer d'une logique de moyens à une culture du résultat** : l'utilité et le bon emploi des crédits inscrits dans les divers programmes pourront être vérifiés grâce à la mise en place de nombreux indicateurs, mesurant la performance obtenue pour chaque euro dépensé par le ministère de l'outre-mer.

Votre rapporteur remarque qu'il est prévu en 2006 une stabilisation du coût moyen de fonctionnement des services de l'État par agent outre-mer, alors que celui-ci a progressé de 13 535 à 13 800 euros entre 2003 et 2005. Par ailleurs, l'évolution d'indicateurs particulièrement sensibles en matière économique ou sociale, tels que le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisation sociale, ou encore le taux de logements neufs livrés dans un délai de trois ans, devrait faire l'objet d'une attention particulière à l'avenir, compte tenu de leur importance stratégique et du caractère lacunaire des données antérieures à 2005.

## **B. LE FINANCEMENT PRIORITAIRE DES INSTRUMENTS DU DEVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER**

Si le montant global des crédits que l'État pourra dépenser l'an prochain au profit de l'outre-mer évolue peu à périmètre constant, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit en revanche une répartition des crédits qui place au premier plan les efforts menés en faveur de l'activité économique, de la correction des déséquilibres territoriaux et du logement. Les trois quarts des crédits de paiement de la mission outre-mer sont en effet consacrés aux politiques de l'emploi, du logement et de l'aménagement du territoire ainsi que de la continuité territoriale.

### **1. La mobilisation des crédits en faveur de l'emploi et de l'insertion**

Avec des crédits de paiement qui s'élèvent à 1,11 milliard d'euros pour 2006 (contre 1,17 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2005), le programme « emploi outre-mer » comprend à lui seul 58,4 % de l'ensemble des crédits de la mission outre-mer – proportion qui s'élève à près de 58 % s'agissant

---

(1) Si elle influe sur la présentation budgétaire, cette mesure n'aura en réalité aucun impact financier, puisque le ministère de l'Outre-mer rembourse actuellement à la collectivité départementale de Mayotte le coût de cette mise à disposition d'agents, comme le prévoient l'article 65 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte et l'article 64-1 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

des autorisations d'engagement. Cet effort soutenu en faveur de l'emploi témoigne de l'importance qu'occupe pour l'outre-mer, au sein des priorités d'action gouvernementales, l'objectif d'insertion professionnel du plus grand nombre.

Il convient toutefois de distinguer, au sein de ce programme :

— d'une part, les crédits prévus pour les dépenses d'intervention liées aux **mesures d'abaissement du coût du travail** et au **dialogue social**, qui devraient en 2006 accuser une baisse de 8,9 % par rapport à 2005 et atteindre 687,6 millions d'euros. Cette politique, qui vise à favoriser l'emploi par des actions structurelles sur le marché du travail, telles que les allègements de cotisations sociales destinés à consolider la situation des entreprises, se caractérise par son approche généraliste, macro-économique et non ciblée des questions d'emploi. Le coût important de cette politique, qui a certainement contribué à la réduction du taux de chômage outre-mer, devra toutefois être pris en compte lors de son évaluation. Celle-ci devrait avoir lieu en 2006, en vertu de l'article 5 de la loi de programme pour l'outre-mer. Votre rapporteur constate que les données fournies par le Gouvernement s'agissant de l'indicateur relatif au taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales ne permettent pas encore d'effectuer une analyse dynamique ;

— d'autre part, les crédits alloués aux **mesures d'insertion** et aux **aides directes à l'emploi**, qui devraient s'élever à 421,7 millions d'euros en 2006, en progression de 2,7 % par rapport à l'année précédente. Cette politique, plus ciblée, vise à faciliter en priorité l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi les plus fragiles, tels que les jeunes, les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI). Outre les aides à la qualification professionnelle, qui devraient représenter 19,4 millions d'euros l'an prochain, et les frais liés au service militaire adapté (SMA) des jeunes de moins de 25 ans, qui devraient atteindre 90,9 millions d'euros pour 2006<sup>(1)</sup>, les aides directes à l'emploi devraient représenter l'essentiel des dépenses.

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE), principale mesure d'aide à l'emploi dans le secteur marchand, devrait bénéficier de 4,1 millions d'euros en 2006 et devrait être complété en 2006 par la mise en place, prévue par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, d'un CAE non marchand pour lequel 28,6 millions d'euros pourront être dépensés l'an prochain. Il convient de rappeler que les CAE, signés pour les trois quarts d'entre eux au sein d'entreprises de moins de dix salariés, sont de plus en plus utilisés : alors que 4 709 CAE ont été signés en 2003, ce chiffre s'est élevé à 5 014 en 2004 et devrait atteindre, d'après les prévisions, près de 5 500 en 2005.

---

(1) Cette enveloppe prévisionnelle pour 2006, en hausse de 7,5 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finance initiale pour 2005, devrait permettre de porter de 28 183 euros à 31 355 euros la dotation moyenne par volontaire et, partant, d'améliorer encore le taux d'insertion professionnelle des volontaires en fin de SMA (les prévisions pour 2005 indiquant une augmentation de celui-ci pour la deuxième année consécutive, passant de 65 % à 70 %).

En outre, votre rapporteur remarque avec satisfaction que le CAE marchand, conformément à sa vocation d'aide ciblée, est progressivement recentré sur les personnes les plus précaires, puisque la proportion de bénéficiaires du RMI entrant dans un CAE est passée de 31,8 % à 36,2 % entre décembre 2003 et décembre 2004 dans les DOM. Il est également encourageant qu'entre ces mêmes dates, dans les DOM, le nombre de personnes quittant le dispositif du RMI pour prendre un emploi ait augmenté de 6,1 %, tandis que le nombre de chômeurs de longue durée baissait de 6,5 %. En revanche, le nombre de demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans dans les DOM a crû de 8,1 % sur la même période, alors que le Gouvernement s'était fixé pour objectif de le réduire de 6,7 %.

Dans le secteur non marchand, les contrats emploi-solidarité (CES) en cours bénéficieront en 2006 de 18,6 millions d'euros avant de prendre fin, tandis que les contrats d'emploi consolidé (CEC) seront financés à hauteur de 29,8 millions d'euros.

D'une manière générale, la proportion des demandeurs d'emploi de longue durée parmi les bénéficiaires de contrats aidés (en secteur marchand ou non marchand) devrait poursuivre son augmentation : passée de 26 % en 2003 à 28 % en 2004, elle pourrait atteindre 28 % en 2005 et 29 % en 2006 d'après les prévisions du Gouvernement. Parallèlement, la part des bénéficiaires du RMI au sein de cette même catégorie est passée de 24 % en 2003 à 27 % en 2004, le Gouvernement jugeant possible d'atteindre 30 % en 2005 et 32 % en 2006.

Votre rapporteur considère que l'amélioration incontestable de la situation de l'emploi outre-mer s'explique largement par l'existence d'aides à l'emploi. Les résultats obtenus ces dernières années dans la lutte contre le chômage – qui restent plus de deux fois plus élevés qu'en métropole – semblent en effet encourageants. Ainsi, après avoir été ramené de 30,3 % en juin 1997 à 25,4 % en juin 2002, le taux de chômage moyen des DOM et de Saint-Pierre et Miquelon atteignait 22,8 % en décembre 2004 : en moins de 8 ans, le chômage a donc diminué du quart outre-mer. L'amélioration est particulièrement sensible à la Réunion où, entre ces mêmes dates, le taux de chômage a successivement régressé de 37,2 % à 28,1 %, puis 22,2 % (*voir tableau ci-après*).

**TAUX DE CHÔMAGE DANS LES DOM,  
À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON ET À MAYOTTE**

Collectivité	Juin 2002	Décembre 2004	Variation sur la période
Guadeloupe	23,8	24,4	+ 2,5 %
Martinique	23,8	23,7	- 0,4 %
Guyane	20,4	20,1	- 1,5 %
Réunion	28,1	22,2	- 21 %
Saint-Pierre et Miquelon	6,9	8,8	+ 27,5 %
Mayotte ( <i>estimations</i> <sup>(1)</sup> )	31,4	29,4	- 6,4 %
<b>Total DOM + Saint-Pierre et Miquelon</b>	<b>25,4</b>	<b>22,8</b>	<b>- 10,2 %</b>

La situation de l'emploi est en revanche plus inquiétante à Mayotte, confronté à un taux de chômage presque stationnaire autour de 30 % de la population active. L'absence d'amélioration sensible s'explique avant tout par l'arrivée chaque année de 4 000 nouveaux actifs sur le marché du travail mahorais, alors que dans le même temps, les offres d'emplois n'augmentent que de 1 300 personnes environ.

## **2. L'effort entrepris pour atténuer les contraintes géographiques**

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit que des sommes nettement accrues pourront être dépensées l'an prochain, afin d'atténuer les contraintes géographiques propres à l'outre-mer, qu'il s'agisse du développement économique local ou des liaisons indispensables avec la métropole. Les crédits de paiement consacrés aux politiques d'aménagement du territoire et de continuité territoriale devraient ainsi progresser respectivement de 12,2 % et 7,6 % par rapport aux sommes inscrites dans la loi de finances initiale pour 2005, pour atteindre respectivement 93,6 et 52,6 millions d'euros.

- S'agissant de **l'aménagement du territoire**, les crédits les plus importants seront destinés en 2006 à la mise en œuvre des contrats de plan État-régions (CPER) dans l'ensemble des collectivités situées outre-mer, à hauteur de 71,5 millions d'euros, ainsi qu'aux conventions de développement liant l'État à la collectivité départementale de Mayotte (versement de 8,7 millions d'euros) et à la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon (versement de 1,5 million d'euros).

Il convient de rappeler que les sommes accordées, au titre des CPER, par l'État aux DOM-ROM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte (29,2 millions d'euros), ainsi qu'aux autres COM et à la Nouvelle-Calédonie (42,3 millions d'euros) sont complétées par d'importants fonds communautaires accordés dans le

---

(1) L'indemnisation du chômage n'existant pas encore à Mayotte (même si l'installation d'une antenne de l'Agence nationale pour l'emploi est en cours), de nombreux chômeurs mahorais ne sont pas inscrits pour bénéficier d'aides à l'emploi ou à la formation.

cadre de la politique régionale. Ainsi, les DOM doivent recevoir au total 3,37 milliards d'euros (dont près de la moitié pour la seule Réunion) sur la période 2000-2006 au titre des fonds structurels européens, tandis que les COM et la Nouvelle-Calédonie, qui n'ont pas le statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, mais seulement celui de pays et territoires d'outre-mer (PTOM), bénéficient d'une dotation totale de 66,1 millions d'euros sur la période 2000-2005 au titre du Fonds européen de développement (FED).

En ce qui concerne l'aménagement du territoire outre-mer, votre rapporteur estime que le Gouvernement devrait suivre avec une attention particulière les dossiers suivants, en raison de leur importance économique pour les collectivités :

— *le rééquilibrage économique entre les provinces Nord et Sud de la Nouvelle-Calédonie*, qui suppose la concrétisation au Nord du projet d'usine métallurgique du groupe minier Falconbridge dans le massif du Koniambo (très riche en nickel), conformément au protocole de Bercy signé en 1998 avant l'accord de Nouméa <sup>(1)</sup>. Les importantes retombées économiques locales attendues de ce projet industriel – dont le coût pourrait s'élever à 2,7 milliards de dollars, contre 1,6 milliard de dollars dans les prévisions initiales – devraient en effet constituer un levier important pour le développement économique et social de la Province Nord, garant du maintien durable de la stabilité politique en Nouvelle-Calédonie. La construction attendue de l'usine de traitement du nickel de Koniambo constituerait ainsi une source d'emploi et de croissance interne, complément indispensable du soutien économique externe que l'État apporte par le biais de l'Agence française du développement (AFD). Celle-ci a octroyé à la Nouvelle-Calédonie, sous forme de ressources bonifiées, des concours qui s'élèvent à 78 millions d'euros en 2004 ;

— *la mise en place d'une liaison aérienne directe entre Paris et Mayotte*. Il convient en effet de tenir compte du développement du trafic sur la plate-forme mahoraise – le nombre de passagers s'est élevé à 178 521 en 2004, en hausse de 14,5 % par rapport à l'année précédente – et du souhait de la moitié environ des passagers empruntant la liaison Mayotte-La Réunion de poursuivre ensuite leur vol en direction de Paris. Votre rapporteur se félicite à cet égard de l'achèvement au début de l'année 2005 des travaux de renforcement et d'élargissement réalisés sur la piste actuelle, afin d'accueillir de plus grands avions (tels que les Boeing 777), ce changement ayant d'ores et déjà permis à la compagnie Air Austral de proposer un vol Mayotte-La Réunion-Paris sans changement d'aéronef à la Réunion ;

— *l'amélioration des liaisons ferroviaires internes à la Réunion*, les études sur la réalisation d'une nouvelle ligne longeant la côte devant être

---

(1) Le Gouvernement devra évidemment s'assurer que les projets de fusion entre les groupes miniers canadiens Inco et Falconbridge n'aboutiront pas à priver les Calédoniens de la maîtrise de leurs ressources naturelles, objectif traditionnel qui avait justifié la cession des titres de la société française Eramet.

poursuivies, afin de fluidifier les transports terrestres sur l'île et, ainsi, d'y stimuler l'activité économique.

- Par ailleurs, votre rapporteur tient à souligner l'importance qu'il convient d'accorder à l'action menée par le ministère chargé de l'outre-mer en faveur de la **continuité territoriale**. Celle-ci vise à pallier les handicaps structurels liés à l'éloignement et à l'insularité des DOM-ROM et des COM. Or ces efforts permettent de resserrer, dans le cadre de la vie quotidienne, les liens unissant les populations ultramarines et la population métropolitaine. La politique de continuité territoriale reste en outre indispensable pour assurer l'égal accès au service public des résidents ultramarins, dans des secteurs tels que les transports, mais aussi les télécommunications ou l'énergie, alors que le seul jeu du marché conduirait les opérateurs à délaisser des territoires exiguës ou difficiles d'accès.

La dotation de continuité territoriale versée aux collectivités ultramarines en application de la loi de programme pour l'outre-mer, afin de favoriser les déplacements aériens des Français d'outre-mer entre la métropole et la collectivité où ils résident, devrait atteindre 31,8 millions d'euros en 2006 en crédits de paiement, contre 29 millions d'euros en 2005. Il convient de rappeler que cette dotation est répartie, conformément au décret n° 2004-100 du 30 janvier 2004 <sup>(1)</sup>, en tenant compte principalement de la distance existant entre chacune des collectivités ultramarines et la métropole, ce qui a conduit à accorder en 2005 deux tiers de l'ensemble des crédits à trois collectivités : la Réunion (8,4 millions d'euros), la Guadeloupe (6,1 millions d'euros) et la Martinique (4,8 millions d'euros).

En outre, votre rapporteur se réjouit de l'augmentation de près de 53 % du montant des crédits de paiement destinés à financer le passeport mobilité. Ils seront portés de 11 millions d'euros en 2005 à 16,8 millions d'euros en 2006. Ce dispositif, régi par le décret n° 2004-163 du 18 février 2004 relatif à l'aide dénommée « passeport mobilité », permet en effet de concentrer l'action du Gouvernement sur les tranches d'âges pour lesquelles les échanges avec la métropole sont les plus riches de perspectives économiques. Il consiste ainsi à assurer la gratuité du transport aérien pour toute personne résidant dans les DOM-ROM et âgée de 18 à 30 ans, lorsque le voyage a pour but de suivre une formation qualifiante, d'exercer une activité professionnelle ou de passer les oraux de certains concours sur le territoire national (en métropole ou dans une autre collectivité située outre-mer).

### **3. Le maintien des actions en faveur du logement**

L'amélioration des conditions de logement outre-mer constitue la troisième grande priorité du budget de la mission outre-mer pour 2006. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit de maintenir à 173 millions d'euros les

---

(1) Décret n° 2004-100 du 30 janvier 2004 relatif à la dotation de continuité territoriale instituée par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer (n° 2003-660 du 21 juillet 2003).

crédits de paiement destinés à la politique du logement menée dans les départements d'outre-mer. Dans un contexte budgétaire difficile, cette stabilité des sommes qui pourront être effectivement payées au cours de l'année à venir constitue en elle-même un effort, d'autant que le niveau retenu reste élevé – ces mêmes crédits n'atteignaient que 144,8 millions d'euros en 2001 et 161 millions d'euros en 2002. Les autorisations d'engagement, qui avaient été portées de 256,5 à 270 millions d'euros en 2005, seront elles aussi reconduites, permettant d'engager un ambitieux effort de construction et de rénovation.

La politique menée par le Gouvernement dans ce domaine devrait elle aussi s'inscrire dans la continuité pour l'année 2006, les principaux efforts devant porter sur le rattrapage de l'offre de logement pour tenir compte de l'évolution de la démographie (dont le taux de croissance annuel s'élève à 1,75 % en moyenne, contre 0,35 % en métropole <sup>(1)</sup>), sur l'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation, sur la lutte contre l'habitat insalubre, ou encore sur le respect des normes anti-sismiques (tout particulièrement en Guadeloupe et en Martinique) au sein du parc de logements sociaux.

Les autorisations d'engagement accordées au titre des transferts aux ménages, qui s'élèvent à 91,1 millions d'euros, permettront de financer essentiellement des dispositifs d'accès à la propriété (à hauteur de 48,3 millions d'euros, pour un total de 2 100 logements) et la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat privé (à hauteur de 39,3 millions d'euros, pour un total de 2 620 logements). Par ailleurs, les projets de construction et d'amélioration de logements locatifs sociaux pourront donner lieu à l'engagement de 135,1 millions d'euros, tandis que les autorisations d'engagement prévues dans le cadre des transferts aux collectivités locales, pour lutter contre l'habitat insalubre dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, ou pour participer à l'aménagement des quartiers, atteindront 43,8 millions d'euros.

Tout en regrettant qu'aucune donnée n'ait pu être transmise pour les années 2003 à 2005, s'agissant des indicateurs relatifs au logement social (taux de logements neufs livrés dans un délai de 3 ans et taux de logements réhabilités dans un délai d'un an), votre rapporteur salue la continuité annoncée de l'action menée par le Gouvernement pour améliorer les conditions dans lesquelles les Français d'outre-mer sont logés. Conjugué à l'action menée pour le retour à l'activité et pour réduire l'impact quotidien des contraintes géographiques, cet effort est en effet de nature à favoriser durablement le développement économique et social de l'outre-mer français.

---

(1) L'accroissement démographique, très inégal d'une collectivité à une autre, est particulièrement élevé en Guyane, où il atteint 3,6 %, et surtout à Mayotte, où il atteint 5,7 %.

## **II. – LA VOLONTE DE FAIRE RESPECTER LA LOI OUTRE-MER**

Les lois et règlements en vigueur outre-mer ne sont pas nécessairement les mêmes que celles et ceux applicables sur le territoire métropolitain, ces espaces étant soumis à bien des égards à des contraintes différentes. Le respect de ces normes n'en demeure pas moins l'un des fondements de l'État de droit. Au cours des dernières années, cette exigence a naturellement guidé l'action menée outre-mer par le Gouvernement, celle-ci a déjà obtenu de nombreux résultats encourageants et elle devrait, au vu des informations transmises à votre rapporteur, disposer en 2006 tant des moyens que de la volonté de poursuivre ses efforts.

La mobilisation des services de l'État outre-mer vise ainsi à améliorer le fonctionnement du service public de la justice et à diminuer le nombre de crimes et délits, qu'il s'agisse des vols et des violences, de l'immigration clandestine, ou encore de certains trafics géographiquement concentrés, tels que le blanchiment d'argent ou la circulation de produits stupéfiants.

### **A. L'EFFORT POUR MIEUX MAITRISER L'IMMIGRATION**

Si la France reste évidemment une terre d'accueil pour les étrangers en situation régulière, les pouvoirs publics doivent en revanche lutter efficacement contre l'immigration clandestine, qui perturbe les processus d'intégration et favorise d'autres infractions (notamment en matière de droit du travail). Or, les infractions aux règles de police des étrangers sont nettement plus importantes outre-mer qu'en métropole : près d'une reconduite à la frontière sur deux concerne ainsi l'outre-mer. L'explication réside essentiellement dans l'écart entre le niveau de vie de certaines populations d'outre-mer et celui des populations voisines.

Les départements d'outre-mer (DOM) sont inégalement touchés par ce phénomène (*voir tableau ci-dessous*) : alors que la Réunion est pratiquement épargnée, de nombreux ressortissants de Haïti et de la Dominique pénètrent illégalement en Martinique et surtout en Guadeloupe, tandis que la Guyane, en raison de ses longues frontières terrestres, reste particulièrement vulnérable devant l'entrée de clandestins originaires du Brésil et du Surinam.

LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE DANS LES DOM EN 2004

Département d'outre-mer	Nombre d'habitants	Nombre d'étrangers en situation irrégulière (ESI) interpellés	Nombre d'ESI éloignés	Taux d'augmentation du nombre d'ESI éloignés (par rapport à 2003)
Réunion	763 000	61	50	127,3 %
Guadeloupe	443 000	1 077	1 083	2,8 %
Martinique	393 000	516	466	42,2 %
Guyane	185 000	6 570	5 318	9,6 %

Surtout, l'île de Mayotte, du fait de sa proximité immédiate avec les Comores où le niveau de vie est particulièrement bas, est confrontée à une immigration clandestine massive : le nombre d'étrangers en situation irrégulière (ESI) y est ainsi estimé à 30 % environ des 160 000 habitants. Cette situation conduit à une surcharge des services publics, c'est ainsi que les ESI représentent 80 % des accouchements à la maternité de Mamoudzou et 70 % des affaires traitées par le tribunal de Mamoudzou, tandis que le nombre d'écoles disponibles reste insuffisant, malgré de récentes constructions (les ESI auraient donné naissance à 24 000 enfants entre 2000 et 2004). Votre rapporteur estime que l'ampleur de ce phénomène, de nature à déstabiliser une collectivité en voie de « départementalisation » <sup>(1)</sup> et dans laquelle l'État effectue des investissements lourds depuis quatre ans, **justifie pleinement la constitution au sein de votre commission des Lois, depuis le 19 octobre dernier, d'une mission d'information spécifique.**

Face à l'afflux d'immigrés clandestins outre-mer, la mobilisation du Gouvernement porte ses fruits, puisque, dans les DOM, le nombre d'ESI reconduits à la frontière et expulsés n'a cessé de progresser depuis 2001 et il a connu en 2004 une augmentation sensible (*voir tableau ci-dessus*). Ainsi, en Martinique, alors que seuls 217 ESI avaient été éloignés en 2001, ce chiffre a plus que doublé en trois ans, puisque le nombre d'éloignements s'élève à 466 en 2004 (la progression dépassant 42 % en 2004 par rapport à 2003). De même, ce chiffre a été porté, sur cette période, de 678 à 1 083 en Guadeloupe et surtout de 2 978 à 5 318 en Guyane.

(1) Depuis la réforme constitutionnelle de 2003 (loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République), la combinaison des articles 72-3 et 74 de la Constitution aboutit à classer Mayotte parmi les « collectivités d'outre-mer » plutôt que parmi les « départements et régions d'outre-mer ». Toutefois, son statut prévoit depuis 2001 que l'ancienne collectivité territoriale de Mayotte prend le nom de « collectivité départementale de Mayotte » (article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte), changement qui se double d'un alignement sur le droit commun métropolitain dans de nombreux domaines, comme le souhaitait la population. Ce statut devra être adapté pour tenir compte du nouveau cadre constitutionnel (voir III).

S'agissant de Mayotte, le nombre de reconduites à la frontière s'élève à 8 599 en 2004, contre 6 241 en 2003, ce qui représente une augmentation de près de 38 %.

Votre rapporteur estime qu'il convient avant toute chose d'accroître le nombre de contrôles d'identité et d'interpellations d'ESI outre-mer. À titre d'exemple, l'interpellation d'un millier d'ESI par an en Guadeloupe, où il en existe entre 10 000 et 20 000 selon les estimations, reste très insuffisante, compte tenu des nouvelles entrées d'immigrés clandestins. Par ailleurs, l'effort particulier accompli en 2004 par les services de police et de gendarmerie en Guyane et surtout à Mayotte doit être poursuivi et amplifié, au besoin en adaptant les normes à la situation particulière de ces collectivités, comme le permettent les articles 73 et 74 de la Constitution.

Le renforcement des moyens à la disposition des forces de l'ordre est particulièrement sensible à Mayotte, où, dans le cadre du « plan radar Mayotte » adopté à la suite du « plan Lagon », la police de l'air et des frontières a reçu en juin 2005 une vedette adaptée à l'interception en mer des embarcations utilisées par les migrants sera lancé avant la fin de l'année. Un programme d'achat de deux nouvelles vedettes. Votre rapporteur tient surtout à souligner la grande utilité de l'implantation progressive, sur la partie Nord-Ouest de la Grande Terre, de deux radars de détection et de surveillance de la zone maritime entre Mayotte et Anjouan, d'où proviennent la majorité des embarcations clandestines. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le premier de ces radars est opérationnel depuis septembre 2005.

Cet effort d'équipement outre-mer devrait être complété en 2006 par une batterie de mesures décidées, pour les espaces ultramarins les plus touchés, lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005. Parmi celles-ci, votre rapporteur estime prioritaires les mesures suivantes :

- pour réduire le nombre d'entrées d'étrangers en situation irrégulière (ESI) :

— autoriser le Procureur de la République, en fonction outre-mer, à autoriser la *saisie immédiate ou la destruction des moyens de transport* (véhicules terrestres, embarcations fluviales, aéronefs non immatriculés) *ayant servi à commettre les infractions* aux règles d'entrée et de séjour des étrangers. Cette mesure permettra de désorganiser l'activité des filières d'immigration clandestine, en pénalisant matériellement et financièrement les « passeurs » ;

— renforcer la *mobilisation des moyens militaires* pour parvenir à une meilleure *surveillance des côtes*. La multiplication des patrouilles, couplée, à Mayotte, à une utilisation adaptée des nouveaux radars, permettra d'intercepter en mer un plus grand nombre d'embarcations d'ESI détectées ;

— poursuivre et *accélérer les discussions en cours avec le Guyana, la Dominique et la Barbade*, pour que la France puisse conclure avec ces États des accords de réadmission des ESI (à l’image des accords déjà conclus avec le Brésil le 28 mai 1996, le Surinam le 30 novembre 2004 et Sainte-Lucie le 23 avril 2005). Votre rapporteur suggère d’étendre cette démarche de coopération aux Comores s’agissant de Mayotte, malgré une situation diplomatique tendue du fait des revendications territoriales persistantes de cet État et Mayotte.

- pour augmenter le nombre d’étrangers en situation irrégulière éloignés (ESI) :

— l’expérimentation à La Réunion d’un *fichier d’entrées et de sorties des étrangers* non communautaires, constitué grâce à la *lecture optique des visas*. Votre rapporteur estime qu’une telle mesure devrait être rapidement généralisée dans les départements d’outre-mer et à Mayotte si cette expérience est techniquement concluante ;

— étendre à la Guadeloupe, à la Martinique et à Mayotte les dispositions permettant actuellement, sur le sol guyanais à proximité des côtes, de *contrôler l’identité de toute personne et d’effectuer des visites sommaires sur les véhicules* en circulation (à l’exclusion des voitures particulières). Votre rapporteur souhaite que la zone de contrôle soit suffisamment étendue et permette notamment de contrôler efficacement la totalité du territoire mahorais ;

— *renforcer les groupements d’intervention régionaux (GIR)*, qui devraient permettre de coordonner plus efficacement l’action des services chargés de la lutte contre l’insécurité et l’immigration irrégulière ;

— étendre à la Guadeloupe et à la Martinique les dispositions actuellement applicable en Guyane et sur une partie du territoire guadeloupéen (Saint-Martin), prévoyant que les *recours formés contre les arrêtés de reconduite à la frontière n’ont pas de caractère suspensif*. Votre rapporteur estime que cette dérogation aux règles habituelles de fonctionnement de la justice administrative, motivée par un contexte ultramarin particulier, devrait être étendue à Mayotte, où l’organisation des juridictions doit être progressivement alignée sur celle des départements d’outre-mer ;

— accroître *l’utilisation des moyens logistiques de l’armée*, notamment en matière de transport, pour assurer un plus grand nombre de reconduites à la frontière.

Parmi ces orientations, certaines nécessitent des adaptations normatives, qui ne devraient pas être contraires au principe constitutionnel d’égalité devant la loi, puisque l’article 73 de la Constitution autorise les adaptations destinées à tenir compte des « *caractéristiques et contraintes particulières* » des départements et régions d’outre-mer. La combinaison de ces différentes mesures devrait permettre aux départements français d’Amérique et à Mayotte de diminuer les tensions

sociales liées à l'augmentation du nombre d'ESI et ainsi d'accueillir plus sereinement une immigration régulière et maîtrisée.

## **B. LA NECESSITE DE RÉDUIRE LA DELINQUANCE**

La défense de la sécurité des biens et des personnes constitue une mission fondamentale de l'État. Le Gouvernement en a fait depuis trois ans l'une de ses priorités, que ce soit en métropole ou outre-mer. Le nombre de crimes et délits reste, au regard de la population, moins élevé outre-mer. L'indice de criminalité s'y élève en effet à 5,8 %, contre 6,4 % au niveau national ; mais il n'a cessé de progresser entre 2000 et 2004, passant de 114 463 à 142 749 (*voir tableau ci-dessous*). Ce constat négatif doit néanmoins être nuancé pour deux raisons :

— la police des étrangers occupe une part nettement plus importante dans les statistiques de la délinquance outre-mer. Elle représentait en 2004 environ 20 000 délits (16,7 % du total des infractions, contre 1,7 % en métropole), chiffre que l'intensification de la lutte contre l'immigration clandestine fait croître progressivement. La prise en compte de ces données est particulièrement nécessaire pour certaines collectivités, telles que Mayotte, où les infractions à la législation sur les étrangers représentent presque les deux tiers du total de la délinquance générale, ou encore la Guyane (près de 46 % du total)<sup>(1)</sup>. Cela signifie à l'inverse que, pour les infractions directement liées à l'insécurité (vols et violences, par exemple), l'outre-mer connaît en général une situation plus favorable que la métropole ;

— depuis 2002, l'action des services de l'État a permis de ralentir la hausse du nombre de crimes et délits commis outre-mer : cette croissance, de près de 20 % entre 2000 et 2002, s'est limitée à 4,2 % entre 2002 et 2004.

D'une manière générale, le nombre de crimes et délits commis outre-mer progresse en 2004 de 5,5 % par rapport à l'année précédente ; mais cette hausse se limite à 3,3 %, si l'on excepte la police des étrangers et à 3 % si l'on ne tient compte que de la délinquance de voie publique outre-mer<sup>(2)</sup>. Si cette dernière a augmenté en 2004 de manière inquiétante dans certaines collectivités dotées d'une forte autonomie<sup>(3)</sup>, elle a en revanche diminué dans plusieurs DOM et à Mayotte<sup>(4)</sup>.

L'importance de la délinquance est très variable selon les collectivités : les COM et la Nouvelle-Calédonie connaissent une évolution plus inquiétante que les DOM. Le nombre de crimes et délits y progresse en 2004 respectivement de 14,5 % et 2,8 %. Alors que l'indice de criminalité de la Guadeloupe (6,4 %), de Mayotte (8,1 %) et surtout de la Guyane (11,1 %) est supérieur à la moyenne

---

(1) Hors infractions à la législation sur les étrangers, l'indice de criminalité de la Guyane est de près de 6 %, ce qui reste relativement élevé, et celui de Mayotte de 2,8 %.

(2) C'est-à-dire si l'on excepte les crimes, la délinquance financière ou les infractions routières.

(3) Hausse de 25,9 % en Nouvelle-Calédonie et de 10,5 % en Polynésie française.

(4) Baisse de 4,8 % à Mayotte, de 4 % en Guyane et de 2,5 % à La Réunion.

nationale, celui de Saint-Pierre et Miquelon (1,88 %) et de Wallis et Futuna (1,02 %) est particulièrement bas.

S'agissant de l'évolution de la délinquance elle-même (police des étrangers exclue) en 2004, votre rapporteur estime que la situation n'est pas encore satisfaisante à Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et, dans une moindre mesure, à Mayotte. Le Gouvernement devrait donc faire porter ses efforts de maintien de l'ordre en priorité sur ces collectivités, ainsi que sur la Guyane où l'indice de criminalité est stabilisé à un niveau trop élevé.

**NOMBRE TOTAL DE CRIMES ET DELITS COMMIS OUTRE-MER EN 2004**

Collectivités	Nombre d'habitants	2000	2003	2004	Évolution 2003-2004
Guadeloupe	443 496	25 776	27 837	28 578	+ 2,7 %
Martinique	393 800	22 330	22 459	23 598	+ 5,1 %
Guyane	185 574	15 868	19 303	20 552	+ 6,5 %
Réunion	763 600	28 811	34 415	34 202	- 0,6 %
Mayotte	160 300	5 357	10 491	12 951	+ 23,4 %
Nouvelle-Calédonie	230 789	7 968	11 464	13 474	+ 17,5 %
Polynésie française	253 800	8 087	9 096	9 123	+ 0,3 %
Saint-Pierre et Miquelon	6 316	115	109	119	+ 9,2 %
Wallis et Futuna	14 944	151	115	152	+ 32,2 %
TOTAL OUTRE-MER	2 452 619	114 463	135 289	142 749	+ 5,5 %

Cette évolution ne doit pas occulter les efforts importants engagés par le Gouvernement depuis 2002 pour améliorer la sécurité outre-mer. Ainsi, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a permis d'aménager le cadre normatif pour répondre aux problématiques spécifiques de l'outre-mer : les autorités judiciaires sont par exemple autorisées à détruire sur place les matériels utilisés dans les sites d'orpillage clandestin en Guyane.

Les moyens humains et matériels destinés à la lutte contre la délinquance outre-mer ont aussi été renforcés par diverses mesures, telles que la création de 230 postes environ de sous-officiers de gendarmerie, le redéploiement de plus de 150 gendarmes en Martinique et à la Réunion, ou encore, à Mayotte, l'intégration en août 2004 au sein de la police nationale de 144 agents de la collectivité départementale et l'amélioration des effectifs et des équipements de la police de l'air et des frontières. La sécurité outre-mer est aujourd'hui assurée par 1 214 policiers gérant une population de 727 305 personnes, ainsi que 4 676 gendarmes gérant une population de 1 681 544 personnes<sup>(1)</sup>.

(1) Chiffres au 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour la police nationale et au 10 mai 2004 pour la gendarmerie.

Il convient par ailleurs de rappeler que chaque DOM est, depuis 2002, doté d'un groupement d'intervention régional (GIR), tandis qu'un groupement d'intervention de Mayotte (GIM) ayant la même mission a été créé dans cette collectivité départementale. Les GIR ont mené des opérations efficaces, telles que le démantèlement, en 2004, de deux filières guadeloupéennes très structurées d'immigration clandestine (qui permettaient le passage de 180 ESI par mois en moyenne). Toutefois, votre rapporteur estime que le développement de l'activité des groupements, notamment dans le domaine de la lutte contre le trafic de produits stupéfiants et l'économie souterraine, appelle désormais la mise en place d'une structure de coopération permanente, à l'image de ce qui existe en métropole. Une telle évolution est d'ailleurs envisagée en Guadeloupe et Martinique.

### **C. LA CONCENTRATION GEOGRAPHIQUE DES DELITS DE TRAFIC DE STUPEFIANTS ET DE BLANCHIMENT D'ARGENT**

Les départements français d'Amérique (DFA) sont traditionnellement confrontés, du fait de leur situation géographique, à d'importants trafics de produits stupéfiants, notamment en Martinique, tandis que les difficultés liées au blanchiment d'argent sont essentiellement concentrées sur la Guadeloupe.

#### **1. L'importance du trafic de certains produits stupéfiants dans les départements français d'Amérique**

Les interpellations et les saisies de drogues témoignent à nouveau, en 2004, de la vulnérabilité plus importante des DFA face aux trafics de produits stupéfiants : ces trois départements (Guadeloupe, Martinique et Guyane) regroupent à eux seuls près de 30 % des personnes interpellées pour usage de crack, produit dérivé de la cocaïne entraînant des comportements violents et une dépendance immédiate, et plus de deux tiers des saisies de crack (10 % environ des saisies de cocaïne). Cette situation s'explique vraisemblablement par la position stratégique qu'occupe la zone des Caraïbes sur la principale « route » empruntée par les trafiquants de cocaïne et de ses dérivés. En revanche, le faible niveau des saisies d'héroïne et d'ecstasy ne semble pas attester d'une consommation importante de ces substances outre-mer.

La vigilance des services de l'État a permis pour la première fois une diminution, en 2004, du nombre d'infractions à la législation sur les stupéfiants, après plusieurs années d'augmentation inquiétante, et ce dans chaque DFA. Ainsi, alors que ces infractions avaient progressé de 55,2 % en 2002 et de 18,2 % en 2003, elles connaissent en 2004 une diminution de 7,4 %, passant de 2 935 à 2 717, dont 1 627 pour la seule Martinique (*voir tableau ci-dessous*). Cette diminution est très forte en Guyane, département particulièrement touché par le trafic de crack, où le nombre d'infractions a diminué de près de 13 % en 2004. Votre rapporteur se félicite de cette évolution, d'autant que cette délinquance tend,

par ricochet, à accroître l'importance d'autres formes de délinquance (vols, violences et infractions au code de la route notamment).

**NOMBRE D'INFRACTIONS A LA LEGISLATION SUR LES PRODUITS STUPEFIANTS**

Département	2001	2002	2003	2004	Évolution 2003/2004
Martinique	837	1 456	1 757	1 627	- 7,4 %
Guadeloupe	478	584	797	757	- 5 %
Guyane	285	443	381	333	-12,6 %
Total DFA	1 600	2 483	2 935	2 717	- 7,4 %

Par ailleurs, les quantités de drogue saisies ont globalement diminué en 2004, mais en réalité l'évolution est contrastée selon les produits concernés : les saisies de cannabis sont presque stables (environ 1,3 tonnes), celles de cocaïne diminuent fortement (passant de 1,8 tonne à 389 kilogrammes, niveau qui reste supérieur à celui de 2002), tandis que celles de crack ont presque doublé pour la deuxième années consécutive (12,5 kilogrammes).

Votre rapporteur tient à souligner la grande variabilité de ces chiffres, qui ne reflètent pas en eux-mêmes l'ampleur des trafics, mais avant tout les succès ou les échecs des opérations des services de police et de gendarmerie. La quantité de cocaïne saisie devrait d'ailleurs connaître une progression très importante en 2005. Plusieurs opérations d'envergure, menées conjointement avec les forces armées américaines, ont en effet permis de saisir 4,7 tonnes de cocaïne en haute mer au cours des seuls mois de mai et de juin 2005.

Le dispositif français de lutte contre ces trafics, dont la coordination est assurée par le corps préfectoral et l'autorité judiciaire, repose notamment sur l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), qui dispose d'officiers de liaison spécialisés dans les principaux pays concernés par la production et le transit (Colombie, Venezuela, Brésil et États-Unis). L'efficacité de cette lutte devrait être améliorée cette année et en 2006 grâce à la combinaison de deux facteurs :

- la pleine activité de l'antenne interministérielle de l'OCRTIS installée en juillet 2004 à Fort-de-France (Martinique), qui dispose notamment de 23 policiers et gendarmes. Cette nouvelle antenne a déjà permis, au cours de sa première année d'activité, d'arraisonner 7 bateaux, de placer une centaine d'individus en garde à vue, ainsi que de démanteler une dizaine de réseaux ;

- la très nette amélioration, aux Antilles, des échanges d'information et de la coopération opérationnelle entre les États-Unis et les États européens engagés (Espagne et Grande-Bretagne notamment).

Votre rapporteur juge nécessaire de poursuivre cet effort pour coordonner l'action des forces de sécurité des différents pays concernés, les trafiquants profitant évidemment des divisions nationales et de toute divergence de stratégie.

## **2. L'influence sur Saint-Martin d'un voisinage propice au blanchiment d'argent**

La France disposant d'une législation élaborée en matière économique et commerciale, ainsi que d'instruments adaptés à la lutte contre le blanchiment, l'outre-mer pris dans son ensemble n'apparaît pas particulièrement vulnérable face à cette menace : d'autres États moins surveillés sont plus propices au blanchiment.

Toutefois, la proximité de zones favorables au blanchiment, couplée à une situation de carrefour sur les « routes » des trafiquants de drogues, doit conduire à distinguer la situation des îles du Nord de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et surtout Saint-Martin. Selon les informations transmises à votre rapporteur, les nombreux ressortissants étrangers (italiens, américains et russes notamment) résidant sur ces îles y disposent souvent de sociétés off-shore, de comptes en devises ou de yachts. Certaines familles connues pour leurs liens avec la mafia russe y fréquentent régulièrement de luxueux hôtels.

En outre, bien qu'il n'existe pas de casino à Saint-Martin, la partie néerlandaise de cette même île, Sint-Maarten, tire d'importants revenus des 13 casinos non réglementés qui y sont implantés. Or, une multitude de sociétés satellites, brassant des espèces en grande quantité et difficilement contrôlables (telles que des sociétés organisatrices de tournées de spectacles, des magasins détaxés, des restaurants, des agences de voyages et des boîtes de nuit), sont liées à l'activité de ces casinos.

Votre rapporteur estime que cette situation, bien que localisée, est inquiétante, comme en atteste l'augmentation des déclarations de soupçon auprès de TRACFIN, cellule de coordination créée en 1990 <sup>(1)</sup>, directement rattachée au ministère de l'économie et des finances et chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins. Ainsi, en Guadeloupe, ces déclarations représentent déjà, pour les huit premiers mois de l'année 2005, près des trois quarts des 233 déclarations enregistrées sur la période de 2000 à 2003.

Un meilleur encadrement de ces activités suppose donc une coopération effective du ministère de la justice néerlandais – qui a seulement déclaré vouloir juguler le phénomène d'installation et d'extension du crime organisé à Sint-Maarten –, ainsi qu'une surveillance spécifique des investissements effectués dans ces îles. Votre rapporteur juge cet effort d'autant plus indispensable que le Gouvernement envisage de doter Saint-Barthélemy et Saint-Martin d'une

---

(1) *Loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants.*

autonomie accrue (*voir III D s'agissant de la création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer*), notamment en matière fiscale.

## **D. LES PROJETS EN COURS POUR RENFORCER LES MOYENS DE LA JUSTICE**

La volonté d'assurer outre-mer le respect de la loi implique un fonctionnement à la fois efficace et serein des organes chargés d'en sanctionner les violations. L'amélioration des moyens matériels dont disposent les services du ministère de la justice pour remplir cette mission devrait donc se poursuivre au cours des prochaines années.

### **1. La situation des juridictions**

Il convient de rappeler que les juridictions d'outre-mer comprennent actuellement, selon le rapport d'activités 2003-2004 du Conseil supérieur de la magistrature, 289 postes budgétaires de magistrats (212 postes au siège et 77 au parquet). La politique de nomination de ces derniers, dont l'ancienneté s'élève en moyenne à 3 ans et 7 mois – contre 2 ans et 10 mois au niveau national –, ne devrait pas être modifiée en 2006 : les affectations en alternance outre-mer et en métropole seront favorisées, ce qui permettra d'éviter une spécialisation excessive des magistrats dans l'application de règles parfois dérogoires au droit commun.

Des progrès importants devraient en revanche être effectués pour les conditions de travail de ces magistrats, du fait de la réalisation progressive de divers projets immobiliers. Il est ainsi envisagé de construire, en Guadeloupe, un nouveau tribunal de grande instance à Pointe-à-Pitre (sur le site de l'actuelle maison d'arrêt) et, éventuellement, un tribunal de première instance à Saint-Martin – où le ministère de la justice a envoyé une mission au mois de mai dernier. Par ailleurs, la construction d'une nouvelle cour d'appel en Martinique (à Fort-de-France) a été décidée, le site Renan devant être cédé à l'État à cette fin. Enfin, en Guyane, l'amélioration du tribunal de grande instance de Cayenne – du fait de la création d'un guichet unique de greffe – pourrait être suivie, à plus long terme, de la construction d'un nouvel édifice.

### **2. La situation des prisons**

S'agissant des établissements pénitentiaires outre-mer, le Gouvernement devrait poursuivre une action visant à améliorer les conditions de vie des détenus et à augmenter les capacités d'accueil, conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Avec 3 963 détenus pour 3 039 places réparties en 14 établissements, soit un taux d'occupation moyen de 130,4 %, la situation des prisons outre-mer reste en effet difficile (*voir tableau ci-dessous*).

**SITUATION DES PRISONS OUTRE-MER (au 1<sup>er</sup> juillet 2005)**

Collectivité	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation des établissements <sup>(1)</sup>
Guadeloupe	634	773	121,9 %
Martinique	490	692	141,2 %
Réunion	908	1 105	121,7 %
Guyane	496	623	132,8
Mayotte	90	147	163,3 %
Saint-Pierre et Miquelon	8	1	12,5 %
Polynésie française	245	329	134,3 %
Wallis et Futuna	3	1	33,3 %
Nouvelle-Calédonie	192	292	152,1 %
Total outre-mer	3 039	3 963	130,4 %

Le programme de la LOPJ visant à créer 1 600 places de prison outre-mer devrait être mis en œuvre progressivement, grâce à l'augmentation de la capacité d'accueil des établissements existants et au remplacement des établissements les plus vétustes. Ainsi, le Gouvernement a déjà décidé la fermeture de la maison d'arrêt de Basse-Terre (130 places) en Guadeloupe, ainsi que le remplacement, attendu depuis si longtemps, de celle de Saint-Denis (123 places) à la Réunion par une nouvelle maison d'arrêt de 570 places, bâtiment dont la construction devrait commencer au cours du premier semestre 2006 pour une mise en service avant la fin de l'année 2008.

Votre rapporteur approuve ces engagements et juge nécessaire de procéder au même effort en Martinique, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, où des taux d'occupation supérieurs à 140 % ne permettent certainement pas d'accueillir correctement les détenus, dont la dignité et la santé doivent être préservées.

---

(1) Le taux d'occupation est le nombre de détenus pour cent places opérationnelles.

### III. – L'ÉVOLUTION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE CONTRASTÉE DES COLLECTIVITÉS

L'examen du budget de l'outre-mer fournit traditionnellement à la Commission l'occasion de revenir sur l'évolution politique et institutionnelle des collectivités situées outre-mer.

Votre rapporteur ne juge pas nécessaire d'effectuer une analyse spécifique pour les départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM), dont le statut juridique est clair et qui restent soumis au principe dit d'« identité législative »<sup>(1)</sup>, comme le prévoit l'article 73 de la Constitution. Il convient seulement de rappeler que le législateur peut désormais autoriser, dans de nombreux domaines<sup>(2)</sup>, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane à fixer elles-mêmes les règles de nature législative qui leur sont applicables<sup>(3)</sup>, alors que pour la Réunion, seul le législateur national peut adapter la loi aux spécificités locales. Seule la situation de la Guadeloupe appelle ici des commentaires particuliers, en raison des modifications institutionnelles qui pourraient affecter une partie de son territoire actuel.

La recherche d'une autonomie politique accrue reste prédominante dans les collectivités d'outre-mer (COM), ce qui a notamment conduit à étendre les compétences et les pouvoirs de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, dont les statuts pourraient à présent être stabilisés. En revanche, les aspirations institutionnelles de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, ainsi que la réduction des spécificités institutionnelles – en réalité largement artificielles – des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) appellent des clarifications statutaires. Enfin, la création attendue de deux nouvelles COM à Saint-Barthélemy et Saint-Martin devrait conduire à préciser les conditions d'application de cette nouvelle procédure, désormais prévue par la Constitution.

---

(1) principe selon lequel les lois métropolitaines sont applicables de plein droit, tout éloignement du droit commun, justifié par les « caractéristiques et contraintes particulières » de la collectivité, devant faire l'objet d'une mention expresse.

(2) En vertu du quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution, la fixation desdites règles n'est pas ouverte à ces collectivités en matière de nationalité, d'état et de capacité des personnes, de droits civiques, de droit électoral et de libertés publiques, de droit et procédure pénales, ainsi que pour les attributions régaliennes de l'État (police, justice, défense, diplomatie, monnaie et changes).

(3) Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le futur projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles sur l'outre-mer viserait notamment à préciser les conditions d'adaptation des lois et règlements à l'initiative des DOM-ROM, afin de tirer les conséquences de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Votre rapporteur estime qu'il conviendra de veiller à mettre en place un encadrement rigoureux de ces possibilités : le législateur ne devrait pas pouvoir donner à ces collectivités une habilitation à adapter le droit métropolitain dans des domaines exclus de leur demande, et devrait surtout rester libre d'accorder ou non, partiellement ou en totalité, l'habilitation demandée. Le législateur devra en outre s'efforcer, dans les futurs projets de loi mettant en œuvre cette nouvelle faculté, de veiller à ne jamais mettre en cause les « conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti », ce qui supposera de tenir compte de la diversité des principes auxquels le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle.

## **A. LES COLLECTIVITES A LA RECHERCHE D'UNE AUTONOMIE TOUJOURS PLUS AFFIRMEE**

Alors que la Nouvelle-Calédonie jouissait déjà d'un statut constitutionnel spécifique, la Polynésie française et Wallis et Futuna relevaient, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, de la catégorie traditionnelle des « territoires d'outre-mer » (TOM) et sont depuis lors devenues des « collectivités d'outre-mer » (COM) relevant de l'article 74 de la Constitution. Ces trois collectivités, qui ont pour point commun de demeurer soumises au principe dit de « spécialité législative »<sup>(1)</sup>, connaissent depuis plusieurs années une dynamique politique favorable au renforcement de leur autonomie et de leurs prérogatives juridiques.

### **1. La singularité constitutionnelle du statut de la Nouvelle-Calédonie**

#### *a) Une place à part au sein de la Constitution*

Contrairement aux autres collectivités ultramarines soumises au principe de spécialité législative, qui prennent juridiquement la forme de « *collectivités d'outre-mer* » (COM) en vertu de l'article 74 de la Constitution et auxquelles la loi organique peut déjà accorder un statut d'autonomie conséquent, la Nouvelle-Calédonie est directement régie par deux articles qui, au sein de la Constitution, lui sont spécifiquement consacrés (articles 76 et 77). En effet, depuis la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, un titre XIII consacré aux « *dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* » a été inséré au sein de la Constitution.

L'article 77 de la Constitution fait désormais référence à une future consultation populaire sur « *l'accession à la pleine souveraineté* » de la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit également que la loi organique détermine en Nouvelle-Calédonie non seulement les règles relatives au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier (organisation qui se rapproche du schéma retenu pour le statut des COM), mais aussi les « *règles relatives à la citoyenneté* », ce qui revient à reconnaître implicitement la possibilité d'une coexistence, au sein de la République française, d'une citoyenneté calédonienne et d'une citoyenneté française.

Il convient de rappeler que cette révision constitutionnelle visait à prendre en compte l'accord politique dit « de Nouméa », conclu le 5 mai 1998 entre le Gouvernement de la République et les deux grandes formations politiques calédoniennes (le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), favorable au maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française, et le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), indépendantiste). La mise en place d'un dispositif juridique aussi spécifique et

---

(1) *principe selon lequel les lois métropolitaines, lorsqu'elles interviennent dans des domaines non régaliens, ne sont applicables aux collectivités que sur mention expresse.*

dérogatoire au droit commun s'explique ici par la volonté, certes de définir les contours d'un « avenir partagé » au sein de la République française pour une période de 15 à 20 ans, mais aussi de rendre à terme possible, dans un cadre souple et apaisé, la mise en œuvre du principe de l'autodétermination de la population calédonienne.

***b) Un statut qui permet d'exercer des prérogatives particulièrement étendues***

• La révision constitutionnelle a été suivie de l'adoption de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, qui permet à cette collectivité de disposer d'une autonomie sans égale au sein de la République française. La Nouvelle-Calédonie peut ainsi exercer des prérogatives qui se rapprochent de l'exercice de la souveraineté :

— le gouvernement de Nouvelle-Calédonie peut, après avis du Conseil d'État, adopter des « lois du pays » qui doivent ensuite être votées par le Congrès de Nouvelle-Calédonie. Ces actes peuvent intervenir dans de nombreuses matières législatives <sup>(1)</sup> et peuvent être déférés au Conseil constitutionnel à l'initiative des membres du Congrès, dans les conditions prévues aux articles 104 et 105 de la loi organique du 19 mars 1999. Surtout, à la différence des « lois du pays » polynésiennes qui n'ont qu'un caractère réglementaire, ces actes ont « *force de loi* » en vertu de l'article 107 de ce texte. Il convient de préciser qu'au cours de l'année 2005, sept « lois du pays » (intervenant en matière fiscale, sociale et douanière) ont été promulguées en Nouvelle-Calédonie. Cinq autres projets (relatifs au droit social, aux palabres coutumiers et à la promotion de l'emploi local dans les fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie) sont en cours d'adoption ;

— en vertu des articles 28 et 29 de ce texte, le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie peut « *négoier et signer des accords avec un ou plusieurs États (...) et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies* », y compris, avec l'accord du Gouvernement français, « *dans les domaines de compétences de l'État* » ;

— de même, en vertu de l'article 31 de ce texte, la Nouvelle-Calédonie peut, avec l'accord des « *autorités de la République* », devenir observateur ou membre d'organisations internationales et « *disposer d'une représentation auprès de la Communauté européenne* ». La Nouvelle-Calédonie est ainsi devenue, depuis 2004, observateur au Forum des îles du Pacifique, principale organisation politique du Sud du Pacifique qui regroupe tous les États insulaires indépendants de la région, ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et qui a forgé son unité autour du concept d'indépendance.

---

(1) L'article 99 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que les « lois du pays » calédoniennes peuvent intervenir essentiellement en matière de droit civil et successoral, de droit fiscal, social, foncier et domanial, ou encore de droit commercial et économique (notamment pour la fixation des règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt).

Enfin, l'article 4 de ce même texte institue une « *citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* », qui coexiste avec la citoyenneté française, comme le permet depuis 1998 l'article 77 de la Constitution dans le seul cas de la Nouvelle-Calédonie (*voir supra*).

- Votre rapporteur constate que le fonctionnement des institutions calédoniennes n'est pas toujours simple, s'agissant en particulier de la répartition des compétences entre l'État et les institutions calédoniennes. La loi organique du 19 mars 1999 avait anticipé cette difficulté, en prévoyant de fréquentes interventions du Conseil d'État. Ce dernier peut en effet être saisi, en matière contentieuse par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, lorsque celui-ci est saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de certains actes des institutions calédoniennes (article 205), et à titre consultatif lorsque ce même tribunal administratif est saisi par les institutions calédoniennes d'une demande d'avis (article 206). Cela s'est déjà produit à 21 reprises depuis 1999, dans les domaines les plus divers.

Au cours de l'année écoulée, les avis rendus par le Conseil d'État en matière de répartition des compétences l'ont conduit à préciser que l'aide juridictionnelle en matière pénale relevait des compétences de l'État (avis du 19 mars 2005) et qu'à l'inverse, la fixation des principes directeurs concernant le droit de préemption urbain relevait des compétences de la Nouvelle-Calédonie (avis du 30 août 2005).

### ***c) Les incertitudes entourant la détermination du corps électoral et l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie***

- Toutes les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 ne donnent pas lieu à une interprétation consensuelle. En effet, le sens précis de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999, qui prévoit que le Congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral restreint, composé des électeurs figurant sur une liste électorale spéciale, reste l'objet de commentaires divergents.

Cet article prévoit que, pour figurer sur la liste électorale spéciale, les électeurs doivent figurer sur un « tableau annexe » et être domiciliés depuis 10 ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, a estimé que cette obligation signifiait que le corps électoral restreint était « glissant » (la condition de 10 années de résidence s'appréciant en fonction de la date des élections à venir) et non limité aux seuls citoyens domiciliés en Nouvelle-Calédonie avant le 31 décembre 1998. Toutefois, cette interprétation n'est pas acceptée par toutes les forces politiques calédoniennes. Cela explique qu'une nouvelle révision constitutionnelle a été engagée sous la précédente législature ; mais elle n'a pu aboutir, pour des raisons étrangères au sujet et liées à son volet relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

Votre rapporteur estime qu'une éventuelle révision constitutionnelle pour passer d'un corps électoral « glissant » à un corps électoral fixe, tout en levant un obstacle juridique certain, constituerait une décision politique lourde, qui ne fait pas aujourd'hui l'objet d'un consensus. Une solution adaptée devra donc être trouvée, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, en juillet 2003, de régler ce problème en concertation très étroite avec l'ensemble des Calédoniens avant la fin de son actuel mandat. En tout état de cause, le choix à effectuer ne concerne que la période s'ouvrant en 2009 et, d'après le Gouvernement, environ 10 % du corps électoral du Sud et 2 ou 3 % du corps électoral du Nord et des îles de la Nouvelle-Calédonie.

- Enfin, s'agissant du contexte politique calédonien, il convient de rappeler qu'à l'issue des élections au Congrès et aux assemblées de province du 9 mai 2004 (portant à la tête du gouvernement calédonien Mme Marie-Noëlle Thémereau, du mouvement *L'avenir ensemble*), le nombre de sièges détenus au Congrès par les partis favorables au maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française a progressé de 16 %.

## **2. L'avenir institutionnel incertain de la Polynésie française**

La Polynésie française, comme aujourd'hui toute collectivité ultramarine autre que les DOM-ROM, relève, depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, de la catégorie des COM soumises à l'article 74 de la Constitution. De ce fait, en vertu du principe de spécialité législative, à l'exception des domaines régaliens (liés à l'exercice de la souveraineté nationale ou d'un droit fondamental, au maintien de l'ordre public ou à la protection des libertés publiques), la loi métropolitaine ne s'applique à la Polynésie française que si elle comporte une mention expresse en ce sens.

Le nouveau statut de la Polynésie française, issu de la loi organique du n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie, a encore accentué les spécificités institutionnelles de cette collectivité.

Comme le prévoyait déjà la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le président est élu par l'assemblée polynésienne et désigne les membres du Gouvernement, qui dispose d'un important pouvoir réglementaire. Le président de la Polynésie française et le Gouvernement sont responsables devant l'assemblée, qui exerce la compétence de droit commun et dont les membres sont élus pour 5 ans. Par ailleurs, le droit de pétition et le référendum décisionnel sur les affaires locales sont désormais organisés.

Surtout, l'assemblée de Polynésie française peut adopter, dans de nombreux domaines (y compris en matière civile, fiscale, sociale ou

environnementale)<sup>(1)</sup>, des « lois du pays » qui, contrairement au « lois du pays » calédoniennes, n'ont pas valeur législative mais réglementaire. Ces actes sont donc soumis, en vertu de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004, au contrôle du Conseil d'État dans le cadre d'un « *contrôle juridictionnel spécifique* », et non à celui du Conseil constitutionnel. Depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau statut, les institutions de la Polynésie française ont adopté trois « lois du pays » en matière fiscale (le 7 février 2005), alors que trois autres projets de loi du pays sont en cours en matière de restauration scolaire, d'insertion par l'activité et de jours fériés.

Enfin, depuis septembre 2004 a été mis en place un Haut conseil de la Polynésie française, nouvelle institution chargée, en vertu des articles 163 et 165 de la loi organique du 27 février 2004, de conseiller sur le plan juridique le président et le gouvernement de la Polynésie française.

Ce nouveau statut a servi de fondement à la dissolution de l'assemblée de Polynésie française le 23 mai 2004, conduisant à un changement de majorité politique lors des élections du 23 mai 2004 : M. Gaston Flosse, dont le parti *Tahoeraa Huiraatira* a obtenu 28 sièges, a cédé la place à M. Oscar Temaru, dont la coalition unissant autonomistes et indépendantistes a obtenu 29 sièges. L'impact de ce changement de majorité sur l'avenir institutionnel de la Polynésie française ne peut encore être déterminé, mais votre rapporteur note que la coalition désormais au pouvoir préfère évoquer une « interdépendance » avec la France plutôt qu'une véritable indépendance. Par ailleurs, compte tenu du caractère encore très récent du changement de statut, qui a renforcé l'autonomie dont jouit cette COM, il semble prématuré d'envisager à court terme une nouvelle évolution des institutions de la Polynésie française, même si le statut actuel est certainement perfectible.

Votre rapporteur remarque en outre que M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, a indiqué, lors de son audition par la Commission le 26 octobre dernier, que le Gouvernement ne présenterait de proposition d'évolution statutaire que s'il était saisi d'une demande faisant l'objet d'un consensus complet entre les élus polynésiens, ce qui est aujourd'hui loin d'être le cas.

### **3. La nécessaire modernisation du statut de Wallis et Futuna**

Le statut des îles Wallis et Futuna est actuellement fixé par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 qui leur confère le statut de territoire d'outre-mer (TOM). Bien qu'il ait été modifié ponctuellement à plusieurs reprises (en 1971,

---

(1) Les matières dans lesquelles les « lois du pays » polynésiennes peuvent intervenir sont limitativement énumérées à l'article 140 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie. Il s'agit essentiellement des droits civil, commercial, fiscal, social, environnemental, domanial, foncier et minier, ainsi que du droit de l'urbanisme, du droit de la fonction publique, ou encore du droit régissant les relations entre la Polynésie française et les communes présentes sur son territoire.

1978 et 1995<sup>(1)</sup>), ce texte apparaît aujourd'hui largement dépassé sur le plan juridique.

Sur le plan politique, il exprime de manière originale un compromis entre les règles françaises de l'État de droit et le respect de la coutume et des traditions wallisiennes, auxquelles la population demeure attachée. Ainsi, l'article 10 de la loi du 29 juillet 1961 reconnaît implicitement l'existence d'un pouvoir coutumier, en instituant un « *conseil territorial* » présidé par le représentant de l'État (qui prend ici le nom d'« *administrateur supérieur du territoire* »<sup>(2)</sup>), les « *trois chefs traditionnels (Hau ou Sau) des îles Wallis et Futuna* » assurant la vice-présidence de cet organe obligatoirement consulté sur les projets soumis à l'assemblée territoriale. Par ce biais, la République française reconnaît l'existence, à Wallis et Futuna, de trois « royaumes » coutumiers (royaumes d'Uvéa, d'Alo et de Sigave, cette organisation monarchique ayant été instaurée au XIX<sup>e</sup> siècle par les missionnaires maristes), au sein desquels sont élus, dans les conditions prévues par la coutume, des conseils de circonscription tenant lieu de communes. Dans le même esprit, l'article 5 de la loi du 29 juillet 1961 prévoit la coexistence à Wallis et Futuna d'une juridiction de droit commun et d'une juridiction de droit local, cette dernière étant compétente pour les litiges entre les « *citoyens régis par un statut de droit local* » ainsi que pour ceux qui ont trait aux « *biens détenus suivant la coutume* ».

L'assemblée territoriale de Wallis et Futuna (composée de 20 membres élus pour cinq ans au scrutin de liste), qui a été intégralement renouvelée lors du scrutin du 10 mars 2002, n'a pas formulé le vœu d'une modification de cette organisation très éloignée des références et du droit commun métropolitains. Les autorités coutumières, récemment ébranlées par les troubles survenus à Wallis entre « *rénovateurs* » et « *loyalistes* » vis-à-vis du roi non héréditaire Tomasi Kulimoetoke (en place depuis 1959), restent soucieuses de leurs prérogatives et souhaitent, avant tout changement statutaire, que soit menée une concertation sur le bilan de l'application de la loi du 29 juillet 1961.

Il n'en demeure pas moins que le statut actuel de Wallis et Futuna devra inévitablement être adapté car, du fait de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, il n'est plus en phase avec la Constitution. Conformément au deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, Wallis et Futuna, n'entrant pas dans la catégorie des « départements et régions d'outre-mer » (DOM-ROM), relève de l'article 74 de la Constitution relatif aux « collectivités d'outre-mer » (COM), catégorie qui se

---

(1) *Modifications par la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 de finances pour 1972, la loi n° 78-1018 du 18 octobre 1978 relative à l'organisation des pouvoirs publics dans les îles Wallis et Futuna, ou encore la loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer.*

(2) « *Chef du territoire* », *cet administrateur supérieur du territoire exerce à Wallis et Futuna, selon les termes de l'article 8 de la loi du 29 juillet 1961, les « pouvoirs conférés aux gouverneurs par les lois et règlements* ». *Votre rapporteur constate que, là encore, cette rédaction n'est plus en phase avec les réalités politiques et administratives contemporaines de la France.*

substitue aux anciens « territoires d’outre-mer » (TOM). Or, l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1961 prévoit que « *les îles Wallis, Futuna et les îlots qui en dépendent constituent (...) un territoire d’outre-mer* » <sup>(1)</sup>. Par ailleurs, si cette collectivité reste soumise, en tant que COM, au principe de spécialité législative, l’article 74 de la Constitution prévoit que son statut, fixant notamment « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* », doit être « *défini par une loi organique, adoptée après avis de l’assemblée délibérante* », et non par une loi ordinaire telle que la loi du 29 juillet 1961.

Par conséquent, votre rapporteur estime que l’attitude la plus sage consisterait, sitôt le calme rétabli et la situation politique stabilisée à Wallis, à engager avec l’ensemble des autorités représentatives une discussion sur le contenu du nouveau statut à mettre en place. Ce changement, juridiquement nécessaire, ne suppose en lui-même aucun bouleversement pour l’organisation des pouvoirs à Wallis et Futuna. Il devrait donc être bientôt possible d’« *étudier sereinement* » la révision de ce statut, comme l’a souhaité M. François Baroin, ministre de l’Outre-mer, lors de son audition par la Commission le 26 octobre dernier.

## **B. MAYOTTE ET SAINT-PIERRE ET MIQUELON : DES ASPIRATIONS INSTITUTIONNELLES DIFFÉRENTES QUI APPELLENT UNE CLARIFICATION STATUTAIRE**

Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon étaient considérées, jusqu’en 2003, comme des « collectivités territoriales à statut particulier », dans lesquelles le principe de spécialité législative était fortement modulé – l’essentiel du droit applicable à Mayotte étant spécifique, jusqu’en 2001, tandis que l’application du droit commun métropolitain était largement prédominante à Saint-Pierre-et-Miquelon. Or, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République a rattaché cette ancienne catégorie de collectivités aux nouvelles « *collectivités d’outre-mer* » relevant de l’article 74 de la Constitution et dont le statut doit être fixé par une loi organique. Les textes statutaires de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon devaient donc être adaptés au cours de l’année 2006, en tenant compte des différentes aspirations institutionnelles des populations d’outre-mer concernées.

### **1. Les efforts entrepris pour rapprocher Mayotte du droit commun**

L’archipel mahorais, depuis le choix effectué par ses habitants, en décembre 1974, de demeurer français contrairement à ceux des îles comoriennes voisines, souhaite se rapprocher des règles de droit commun en vigueur en métropole. La coalition majoritaire au sein du conseil général de Mayotte (présidé par M. Said Omar Oili) depuis les élections cantonales du 28 mars 2004, unissant

---

(1) L’article 4 de la loi du 29 juillet 1961 fait également référence aux « territoires d’outre-mer » et devrait donc lui aussi être modifié pour faire référence aux COM.

le Mouvement départementaliste mahorais (MDM) et le Mouvement des citoyens (MDC), s'inscrit à cet égard dans la continuité.

Suite à l'accord conclu le 27 janvier 2000 entre l'État et l'ensemble des responsables politiques mahorais, la population a été de nouveau consultée le 2 juillet 2000 sur l'avenir institutionnel de l'île. 72,94 % des électeurs ont approuvé cet accord, qui prévoit que Mayotte devient une « collectivité départementale » et s'oriente vers une départementalisation (transformation en département d'outre-mer (DOM)). Il devrait en résulter une nouvelle consultation des électeurs pour des raisons constitutionnelles à l'horizon 2010.

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, élaborée pour répondre à ces aspirations de rapprochement vers le droit commun départemental, a donc procédé aux changements suivants :

— transformation de la « collectivité territoriale » de Mayotte en « collectivité départementale » de Mayotte ;

— application à Mayotte du droit commun métropolitain en matière de nationalité, d'état et de capacité des personnes, de régimes matrimoniaux et successoraux, de droit et procédure pénales, de procédure administrative et de droit électoral notamment ;

— à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, transfert de l'exécutif du préfet au président du conseil général et, après le renouvellement du conseil général en 2008, caractère exécutoire de plein droit pour les actes de la collectivité départementale.

Cette loi a toutefois autorisé les Mahorais à conserver leur statut civil de droit local (droit coutumier inspiré du droit musulman et des coutumes africaines et malgaches) en matière de droit de la personne et de la famille, ainsi que de droit matrimonial. Certains Mahorais, qui ne souhaitent pas y renoncer au profit du statut civil de droit commun, ont donc pu continuer à se livrer, sous le contrôle de la justice cadiale <sup>(1)</sup>, à des pratiques locales traditionnelles, interdites sur le territoire métropolitain. Toutefois, depuis la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, un processus est engagé <sup>(2)</sup> pour mettre fin progressivement au statut personnel, sans porter atteinte aux situations en cours <sup>(3)</sup>.

---

(1) tribunal de *cadi*, grand *cadi* en appel et, pour les litiges les plus importants (montants supérieurs à 305 euros), chambre d'annulation musulmane.

(2) A la suite de l'adoption, avec l'accord du Gouvernement, d'un amendement proposé par le député élu dans cette collectivité.

(3) La loi interdit notamment la polygamie pour les personnes ayant accédé à l'âge requis pour le mariage au premier janvier 2005, la répudiation unilatérale – le mariage ne pourra donc être dissous que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée –, ainsi que les discriminations entre enfants devant l'héritage qu'elles soient fondées sur le sexe ou sur le caractère légitime ou naturel de la naissance. En outre, la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a étendu la procédure de droit commun en matière de divorce pour les personnes relevant du statut civil de droit local et a rendu possible l'accès au juge de droit commun pour la partie la plus diligente.

La loi du 11 juillet 2001, complétée par les lois ultérieures, a donc clairement abouti, conformément au souhait de la population et des élus mahorais, à faire progressivement prévaloir à Mayotte l'application du droit métropolitain. Cette évolution rapproche Mayotte du modèle juridique des DOM relevant du principe d'identité législative, bien que son statut constitutionnel s'en éloigne aujourd'hui. En effet, depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Mayotte figure parmi les COM régies par l'article 74 de la Constitution. Son statut relève donc désormais de la loi organique (et non de la loi ordinaire) et devra, pour cette raison, être adapté. Toutefois, bien que les COM soient soumises au principe de spécialité législative, l'article 74 de la Constitution n'empêche pas d'en moduler la portée et ne remet donc pas en cause la possibilité d'aligner le droit mahorais sur le droit commun dans de nombreux domaines.

Parallèlement, Mayotte pourrait voir son statut communautaire transformé, passant de la catégorie des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) à celle de « région ultrapériphérique » (RUP), éligible aux fonds structurels européens, comme l'a demandé le Président de la République au président de la Commission européenne le 15 avril 2003.

## **2. L'adaptation attendue du statut de Saint-Pierre et Miquelon au nouveau cadre constitutionnel**

Comme pour la collectivité départementale de Mayotte, l'adaptation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité territoriale à statut particulier rangée, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dans la catégorie des COM, devrait faire l'objet au cours de l'année 2006 d'un projet de loi organique.

En effet, le statut issu de la loi de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas en phase avec le nouvel article 74 de la Constitution, qui prévoit que les compétences des COM, ainsi que « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* », doivent être fixées dans un statut, lui-même « *défini par une loi organique* », et non une loi ordinaire. Il conviendra en particulier de déterminer dans quelle mesure le principe de spécialité législative doit être « modulé » (comme le permet l'article 74 de la Constitution) afin de maintenir l'applicabilité du droit commun métropolitain à Saint-Pierre-et-Miquelon dans un grand nombre de matières. En effet, l'article 22 de la loi du 11 juin 1985 prévoit qu'en dehors de quelques matières où le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon dispose d'une compétence spécifique <sup>(1)</sup>, « *la loi est applicable de plein droit à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon* ».

---

(1) *règles fiscales et douanières ou droit de l'urbanisme et du logement, en vertu de la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre et Miquelon.*

Au-delà de cette nécessité juridique et du toilettage de certaines dispositions pour des raisons techniques<sup>(1)</sup>, le nouveau texte préparé par le Gouvernement pourrait fournir l'occasion, au cours de l'année 2006, d'adapter le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon aux souhaits de certains élus locaux d'étendre les compétences propres de la collectivité, en matière notamment de fiscalité, d'urbanisme et d'exploitation de la zone économique exclusive. Cela permettrait par exemple de tenir compte des perspectives de développement de l'extraction de pétrole en mer au large des côtes de la collectivité. Le droit électoral applicable pour l'élection des conseillers généraux pourrait en outre être modifié, afin de mettre en place une représentation par liste séparée des électeurs de Saint-Pierre et des électeurs de Miquelon<sup>(2)</sup>.

Il semble donc qu'à l'inverse de la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon s'oriente, de manière certes limitée, vers un éloignement progressif du droit commun « départemental », le principe d'identité législative y reculant peu à peu au profit du principe de spécialité législative.

### **C. LA REDUCTION DES SPECIFICITES INSTITUTIONNELLES ARTIFICIELLES DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES**

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui regroupent les possessions françaises situées aux abords du pôle Sud (île Saint-Paul, île Amsterdam, archipel Crozet, archipel Kerguelen et terre Adélie), permettent à la France de disposer de sites d'observation et de recherche scientifiques exceptionnels, ainsi que d'utiliser et protéger certaines ressources naturelles – telles que les stocks halieutiques situés dans la zone économique exclusive française. Le maintien de cette présence utile et la nécessité d'y appliquer, loin de la métropole, des règles juridiques impliquent évidemment l'existence de structures administratives locales minimales.

Toutefois, cette collectivité, qui a pour spécificité de ne pas disposer d'une population permanente, est aujourd'hui soumise à un statut vieux de plus d'un demi-siècle et largement dépassé. La loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux TAAF prévoit en effet que cette

---

(1) A titre d'exemple, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juin 1985 précise que l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon constitue une collectivité territoriale de la République, « conformément à l'article 72 de la Constitution », cette référence étant devenue sans objet depuis la révision constitutionnelle du 18 mars 2003 qui a conduit à classer Saint-Pierre-et-Miquelon parmi les COM soumises à l'article 74 de la Constitution. Le projet de loi organique en préparation devrait préciser les compétences respectives de l'État et de la COM de Saint-Pierre-et-Miquelon, moderniser les règles d'entrée en vigueur locales des lois et règlements, et mettre en harmonie le statut avec le droit commun de la démocratie locale – ce dernier objectif n'excluant pas des adaptations ponctuelles.

(2) Cette proposition figure dans la proposition de loi organique n° 1872 portant actualisation et mise en conformité avec la Constitution du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, déposée par le député élu dans cette collectivité et enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2004. Ce texte, qui fait actuellement l'objet d'une discussion entre les élus locaux et le Gouvernement, a recueilli, après avoir été modifié, un avis favorable du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon le 7 juillet dernier.

collectivité forme un « *territoire d'outre-mer (TOM) possédant l'autonomie administrative et financière* ». Jusqu'à présent, le statut de TOM de cette collectivité, dotée de structures administratives sans doute peu en phase avec les besoins locaux, est resté largement artificiel.

Or, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>(1)</sup>, non seulement la catégorie des TOM a été supprimée, mais la nouvelle catégorie de collectivités qualifiées de « *collectivités d'outre-mer* » (COM) et régies par l'article 74 de la Constitution ne comprend plus les TAAF. Ainsi, l'article 72-3 de la Constitution, qui ne mentionne pas les TAAF parmi les collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution (DOM-ROM et COM essentiellement), précise en revanche dans son dernier alinéa que « *la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)* ». La forme que revêt la présence française dans les TAAF ne justifie évidemment pas, en effet, le recours à une loi organique comme c'est le cas pour le statut des COM ; elle appelle plutôt le maintien d'un régime législatif simple et clair, ainsi que de structures administratives souples et légères.

Votre rapporteur juge donc inévitable, pour ces raisons juridiques et pratiques, un toilettage du statut des TAAF, qui pourra être effectué par une loi ordinaire. M. François Baroin, ministre de l'Outre-Mer, a d'ailleurs indiqué, lors de son audition par la Commission le 26 octobre dernier, que des « *aménagements ponctuels et techniques* » seraient proposés par le Gouvernement à cet effet. En l'absence de population permanente, cette modernisation n'appelle aucune consultation et ne devrait soulever aucune difficulté politique. Votre rapporteur estime donc opportun d'y procéder dès qu'un projet de loi relatif à l'outre-mer sera soumis au Parlement. De même, le Gouvernement devrait rapidement s'attacher à adapter à ce nouveau cadre les dispositions du décret n° 56-935 du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des TAAF<sup>(2)</sup>.

#### **D. VERS LA CREATION DE DEUX NOUVELLES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER : SAINT-BARTHELEMY ET SAINT-MARTIN**

Le débat sur l'architecture institutionnelle de la Guadeloupe dans son ensemble est aujourd'hui stabilisé : les électeurs guadeloupéens, consultés le 7 décembre 2003 sur la substitution d'une collectivité unique à la région et au département guadeloupéens, ont rejeté cette proposition à 73 % des suffrages exprimés.

En revanche, les électeurs des îles guadeloupéennes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin (situées au Nord de la Guadeloupe) ont approuvé le même jour à une large majorité<sup>(3)</sup> la proposition d'évolution de leur statut. Le projet qui leur

---

(1) loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) A titre d'exemple, l'article 5 de ce décret, pris alors que la période coloniale française n'était pas terminée, fait référence au « *commandant supérieur des forces armées de Madagascar* » et, s'agissant de la défense des TAAF, au « *groupe de territoires français de l'océan Indien* ».

(3) Plus de 95 % d'approbation à Saint-Barthélemy, plus de 76 % d'approbation à Saint-Martin.

était soumis évoquait la création, pour chacune de ces deux îles, d'une COM régie par l'article 74 de la Constitution. Cette consultation constituait pour le Gouvernement une obligation constitutionnelle, l'article 72-4 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, subordonnant désormais au « *consentement (préalable) des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée* » le « basculement » d'une collectivité du régime de l'article 73 (DOM-ROM) à celui de l'article 74 de la Constitution (COM)<sup>(1)</sup>. Cette étape politique et juridique importante étant franchie, un projet de loi organique devrait, au cours de l'année 2006, préciser le statut et les compétences de ces deux nouvelles COM.

S'agissant de Saint-Barthélemy, cette volonté d'émancipation du cadre départemental et du droit commun qui s'y rattache s'explique essentiellement par les marques laissées par l'histoire spécifique de cette île, qui était suédoise depuis 1683 et n'a été rétrocédée à la France qu'en 1877. En effet, les habitants de l'île ont longtemps cru, en raison de ce passé, être exonérés de la fiscalité française de droit commun. Or, cette situation de non droit a été remise en cause par les services de l'État à partir des années 1980, suscitant de ce fait de nombreuses incompréhensions et frustrations. Pour rétablir la situation spécifique de cette île sans renoncer à l'application du cadre légal, le Gouvernement envisage donc de transférer la compétence fiscale (fixation de l'assiette et du taux des impositions) à la nouvelle COM qui serait instituée.

Comme l'a souligné M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, lors de son audition par la Commission le 26 octobre dernier, il ne s'agit nullement d'ouvrir la voie à la création d'un paradis fiscal qui attirerait les contribuables métropolitains souhaitant se soustraire à l'impôt. Votre rapporteur estime en effet que la conclusion d'une convention fiscale entre l'État et la future COM, précisant les conditions de résidence (durée minimale de 5 ans, par exemple) exigées pour échapper à la fiscalité directe de droit commun devrait limiter les risques d'évasion fiscale à Saint-Barthélemy. Votre rapporteur note en outre que le ministre a annoncé, lors de cette même réunion de la Commission, que la fixation de l'assiette et du taux des prélèvements sociaux échapperait à la compétence de la nouvelle COM : par conséquent, lesdits prélèvements « *resteront alignés sur le droit commun* ».

Les COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin devraient exercer les compétences normalement attribuées aux communes, départements et régions, celles-ci étant complétées par certaines compétences normatives dans le domaine de la loi.

La COM de Saint-Barthélemy serait dotée de compétences très étendues : elle pourrait fixer elle-même les règles applicables en matière fiscale, mais aussi

---

(1) *L'article 72-4 de la Constitution dispose désormais qu'« aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli ».*

d'urbanisme et de logement, de transports, d'environnement, d'énergie, de tourisme et d'accès au travail des étrangers. Sur l'ensemble de ces questions, conformément au principe de spécialité législative applicable aux COM, les règles de droit commun ne s'appliqueraient que sur mention expresse. S'agissant en revanche de Saint-Martin, où le projet de création d'une COM a été approuvé à une moindre majorité, les lois et règlements métropolitains resteraient applicables de plein droit dans la collectivité, à l'exception de ceux relatifs à l'entrée, au séjour et au travail des étrangers, ainsi que de ceux intervenant en matière fiscale, domaniale ou touristique.

Sans contester l'opportunité même de la création de ces nouvelles collectivités – source de complexité institutionnelle mais conforme aux aspirations des populations concernées – votre rapporteur s'interroge sur la mise en œuvre juridique et pratique de cette décision politique.

Les modalités de représentation de ces collectivités au Parlement devront en effet être précisées, afin de tenir compte de l'existence de différents types de collectivités sur le territoire correspondant actuellement à la Guadeloupe. M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, a certes indiqué devant la Commission, le 26 octobre dernier, que la création des deux nouvelles COM n'aurait pas d'autre impact pour la collectivité guadeloupéenne que « *la perte de trois cantons et de trois conseillers généraux* », mais ce constat ne rend pas nécessairement compte de l'ensemble des problèmes de représentation électorale qu'il conviendra de résoudre <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, il conviendra de s'assurer que les conditions dans lesquelles peut être menée la lutte contre le blanchiment d'argent sur la partie française de l'île de Saint-Martin, qui semble actuellement relativement efficace (*voir II C 2*), ne soient pas compliquées par les transferts de compétences envisagés, notamment en matière fiscale.

---

(1) La carte des circonscriptions guadeloupéennes prévoit actuellement l'élection d'un unique député pour les deux îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ainsi que pour la côte occidentale de la Guadeloupe. Or il semblerait naturel que la population de chaque COM soit représentée par son propre député à l'Assemblée nationale. Votre rapporteur s'interroge sur les modalités pratiques (sur le plan chronologique notamment) permettant de prendre en compte cette exigence si la création des nouvelles COM a lieu avant les prochaines élections législatives générales, prévues en 2007.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 26 octobre 2005, la Commission a procédé à l'audition conjointe avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, sur le projet de loi de finances pour 2006.

Accueillant M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, venu présenter à la commission des Lois et à la commission des Affaires économiques les crédits de la mission « Outre-mer », **le président Philippe Houillon** a précisé que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) avait conduit la commission des Lois à fondre ses deux avis budgétaires traditionnels en un seul, confié à M. Didier Quentin, la transversalité des trois programmes de la mission outre-mer – emploi, conditions de vie, intégration et valorisation de l'outre-mer – ne se prêtant pas à un découpage institutionnel ni géographique.

Tout en se réjouissant de voir les crédits alloués au ministère de l'outre-mer prioritairement mobilisés au bénéfice de l'emploi, il s'est également enquis des incidences immédiates de la LOLF pour le ministère, notamment en ce qui concerne l'exécution de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, ainsi que le calendrier des textes relatifs à l'outre-mer qui seront prochainement soumis au Parlement.

**M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, après avoir remercié le ministre d'avoir accepté la formule de l'audition commune, plus simple et plus efficace, a rappelé que la commission des Affaires économiques avait toujours porté un grand intérêt à l'outre-mer, évoquant la mission d'information sur le chlordécone et autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne.

Il a demandé si les ministères de l'outre-mer et du tourisme envisageaient d'étudier des mesures propres à remédier à la désaffection touristique que connaissent les Antilles. Il a également souhaité connaître le nombre de bénéficiaires, en 2005, du Passeport mobilité, qui permet aux jeunes d'outre-mer de venir se former en métropole, la façon dont a été construit l'indicateur de coût moyen de ce passeport, ainsi que les raisons de sa diminution en 2006.

Évoquant enfin la question du logement, cruciale pour l'outre-mer, il a souhaité savoir si l'amélioration du taux de consommation de la ligne budgétaire unique (LBU) s'était poursuivie en 2005.

**M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer**, a indiqué que les crédits de la mission « Outre-mer » gérés par le ministère s'élèvent à 2,27 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement. Encore n'est-ce qu'une petite partie, plus significative que les années précédentes – mais la comparaison ne présente aucune pertinence du fait de

l'entrée en vigueur de la LOLF –, d'un effort financier global d'environ 11 milliards d'euros, tous secteurs et tous ministères confondus.

Les crédits gérés par le ministère de l'Outre-mer se répartissent en trois programmes : « Conditions de vie outre-mer », « Emploi outre-mer », « Intégration et valorisation de l'outre-mer ». Les deux premiers, essentiellement consacrés à l'emploi, au logement et à l'aménagement du territoire, représentent 80 % de l'effort du ministère. Outre l'application des dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer sur l'évaluation interne, une série d'indicateurs permettra de mesurer l'efficacité de chaque action, et ce d'autant plus rapidement que les dispositifs de financement spécifiques à l'outre-mer ne connaissent pas de temps de latence entre la prise de décision et l'application sur le terrain : ainsi, avec une ligne budgétaire unique, un gel ou, à l'inverse, une réouverture de crédits a des conséquences quasiment immédiates sur l'activité économique, la relance de l'investissement et la création d'emplois.

Les objectifs que s'est fixé le ministère dans le projet de loi de finances pour 2006 reprennent clairement la feuille de route et les engagements du Président de la République : soutien à l'emploi, lutte contre la précarité et l'exclusion, rattrapage du retard structurel des collectivités d'outre-mer (COM), qui forment les trois piliers de la loi de programme pour l'outre-mer.

Dans le domaine de l'emploi, l'objectif est d'améliorer les résultats actuels, plutôt meilleurs que ceux de la métropole. Le programme « Emploi », directement financé par le ministère de l'outre-mer, représente plus d'un milliard d'euros, soit 58 % des crédits de celui-ci. Le taux de chômage dans les départements et région d'outre-mer (DOM-ROM) a diminué de 3,2 % par rapport à l'an passé, contre 0,8 % en métropole. De 30 % avant 2002, il a baissé de plus de sept points pour atteindre 22,9 % en moyenne – chiffre encore considérable et dont les conséquences sociales et économiques sont d'autant plus lourdes que la démographie reste très dynamique dans nombre de COM.

Si les politiques publiques d'accompagnement de l'emploi restent indispensables pour préserver la cohésion sociale, il faut également relever que, grâce aux allègements de charges sociales prévus par la loi de programme pour l'outre-mer, l'emploi salarié a progressé de 2,4 % dans les DOM-ROM alors qu'il a baissé de 0,3 % en métropole. Ainsi, le département de la Réunion connaît le taux de chômage le plus élevé et le plus grand nombre d'allocataires du RMI, mais également le plus fort taux de croissance – 5 à 6 % – et le nombre de créations nettes d'emploi dans le secteur marchand le plus élevé : plus de 3 000 emplois créés sans autre aide directe que le dispositif « Girardin ». Les autres collectivités sont plus directement dépendantes des politiques publiques d'aide à l'emploi. Le développement du secteur marchand apparaît donc un point fondamental des programmes pour l'outre-mer, et le ministère y est très attentif.

Les mesures financées par le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) sont complétées par tous les nouveaux dispositifs d'aide à

l'embauche dans le secteur non marchand – contrats d'avenir, contrats d'accompagnement vers l'emploi du plan de cohésion sociale présenté par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement – qui seront pleinement applicables outre-mer. Les engagements pris seront respectés, ce qui ne peut que rassurer les collectivités, mais aussi et surtout les signataires desdits contrats.

La lutte contre l'exclusion et la précarité passe évidemment par la réduction du chômage ; encore faut-il tenir compte de l'environnement très spécifique de l'outre-mer. Aussi l'État intensifiera-t-il ses efforts pour favoriser l'accès au logement, renforcer la sécurité et garantir la protection sociale des ultramarins. Le dynamisme de la démographie – dans certains départements, plus de 50 % de la population a moins de vingt-cinq ans – appelle des mesures adaptées : ainsi, en Guyane, 4 000 enfants ne sont pas scolarisés, alors que c'est la région qui compte le plus de créations de postes dans l'éducation nationale... Un effort de rattrapage s'impose pour résorber le décalage.

Une autre spécificité de certains espaces ultramarins est la menace que font peser les cyclones : s'ils leur ont heureusement été épargnés cette année, cette dimension doit évidemment être intégrée dans les politiques de construction, de logement, de protection et d'aménagement des territoires, au niveau notamment des plans d'occupation des sols. Le risque sismique également doit être pris en compte, particulièrement à la Guadeloupe et à la Martinique. L'État se doit de faire preuve d'une particulière efficacité dans la définition de normes appropriées de construction et d'entretien des logements. 270 millions d'euros en autorisations d'engagements et 173 millions d'euros en crédits de paiements, soit un montant égal à celui inscrit dans la loi de finances pour 2005, sont consacrés à cette priorité par le programme « Conditions de vie outre-mer ». Ces crédits devraient permettre la mise en place de trois actions principales : accroître l'offre de logement social neuf et améliorer le parc existant ; accompagner les politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ; améliorer enfin la sécurité du parc social antillais face au risque sismique.

Il faut enfin mesurer la réalité de l'isolement et les retards structurels des collectivités ultramarines, en essayant de les rapprocher progressivement du standard métropolitain. Dans cet esprit, les crédits consacrés, au sein du programme « Conditions de vie outre-mer », à l'aménagement du territoire augmenteront de plus de 12 % pour atteindre 94 millions d'euros. Des moyens nouveaux permettront également d'engager de nouvelles politiques contractuelles, en faveur notamment des collectivités de Nouvelle-Calédonie ; dans les DOM-ROM, ils constitueront la contrepartie nationale nécessaire pour l'obtention des fonds européens, eux aussi très attendus.

Annoncé en juillet, un plan spécifique de solidarité nationale pour la Guyane sera mis en œuvre en 2006 ; la maquette définitive et l'enveloppe seront prochainement arrêtées.

L'action du ministère en faveur de la continuité territoriale sera évidemment poursuivie : 53 millions d'euros y seront consacrés, soit 4 millions de plus qu'en 2005. Le prix des billets d'avion reste prohibitif et les négociations avec les transporteurs toujours tendues ; c'est, avec le logement social, un des deux chantiers qui appelleront l'énergie du ministère comme des parlementaires dans les prochaines semaines.

Au sein du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer », les dotations spécifiques aux collectivités locales sont consolidées et évoluent, pour la plupart, comme la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire selon un taux d'indexation de 2,73 %. La dotation globale de développement économique versée à la Polynésie française et antérieurement financée sur le budget des charges communes est désormais inscrite dans le budget : il n'y a donc aucun élément nouveau, hormis l'effet d'optique. Son montant est de 151 millions d'euros en crédits de paiement et de 182 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Au total, avec les crédits de coopération régionale qui permettent une meilleure intégration des collectivités locales dans leur environnement régional, plus de 326 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont consacrés au soutien des collectivités locales d'outre-mer.

Ce budget, qui vient compléter les crédits gérés par les autres ministères, dans la vision très transversale et interministérielle propre au ministère de l'outre-mer, témoigne, a souligné le ministre, d'une politique réellement volontariste, chiffrée et inscrite dans la durée, au service de l'emploi et de l'amélioration des conditions de vie et de sécurité des Français d'outre-mer, dans le respect des engagements de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, gage d'un développement social et économique durable de l'outre-mer et dont la première phase fera l'objet d'une évaluation à compter de l'année prochaine, conformément au principe de rendez-vous triennal arrêté par le législateur.

Le ministre a par ailleurs indiqué qu'un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire portant dispositions statutaires relatives à l'outre-mer seraient prochainement soumis à l'examen du Parlement et permettraient notamment la création de deux nouvelles COM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ainsi que diverses mesures d'actualisation. Par ailleurs, les conclusions à venir de la mission d'information de la commission des Lois sur la situation de l'immigration à Mayotte pourront, le cas échéant, donner lieu à un texte spécifique à l'immigration clandestine outre-mer ; de son côté, le Sénat a mis en place une commission d'enquête portant sur l'immigration clandestine en général, dont la réflexion comprendra un volet spécifique à l'outre-mer.

Tous ces travaux, auxquels il convient d'ajouter la proposition de loi tendant à renforcer le dispositif de régulation des flux migratoires en Guadeloupe déposée par M. Joël Beaugendre et Mme Gabrielle Louis-Carabin, ainsi qu'une série de mesures d'ores et déjà validées en comité interministériel à la fin du mois de juillet, devraient permettre de définir des objectifs, d'arrêter un calendrier dans

les meilleurs délais et de trouver un véhicule législatif conjuguant efficacité et respect du débat parlementaire. Celui-ci pourrait prendre la forme de dispositions insérées dans un texte sur l'immigration clandestine présenté par le ministre de l'Intérieur, ou dans l'ensemble de dispositions statutaires ci-dessus évoquées, ou encore faire l'objet d'un texte spécifiquement consacré à l'immigration clandestine outre-mer. Le calendrier dépendra de la formule retenue, des urgences arrêtées par le Gouvernement et de la capacité du Parlement à organiser ce débat dans des délais raisonnables. Les textes portant, entre autres, statut de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, seront incessamment soumis au Conseil d'État et pourraient être présentés au Sénat, comme le prévoit désormais la Constitution s'agissant d'un texte relatif aux collectivités territoriales, d'ici à la fin de l'année.

**M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques**, s'est félicité de ce que les dépenses d'intervention et d'investissement de ce budget représentent 88 % du total des crédits, ce qui atteste d'une mobilisation des moyens en faveur des politiques opérationnelles.

Toutefois, cette satisfaction doit être tempérée par une série de réserves, sur la forme comme sur le fond.

Le rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, a d'abord regretté que, le 10 octobre, date limite imposée par la LOLF, moins de 40 % des réponses à son questionnaire budgétaire lui soient parvenues. Il a ajouté que la concertation et l'échange d'informations avec le ministère n'avaient pas donné toute satisfaction. Il s'est ensuite interrogé sur le contenu du projet de loi de finances lui-même et particulièrement sur l'article 61, relatif au plafonnement de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu, et l'article 73 du PLF relatif à la réforme des exonérations spécifiques de cotisations employeurs applicables dans les DOM, qui ont suscité un légitime émoi outre-mer. Le Gouvernement aurait gagné à associer les parlementaires ultramarins à la réflexion sur une éventuelle évolution de ces régimes fiscaux.

Estimant que la pérennité de la loi de programme pour l'outre-mer et la crédibilité des engagements de l'État et du Président de la République étaient en jeu, le rapporteur pour avis a dénoncé des réformes conduites trop rapidement, sans qu'aucune analyse d'impact n'ait été communiquée, alors même que la loi de programme pour l'outre-mer prévoyait une évaluation triennale du dispositif. Il a en outre demandé combien de bénéficiaires pourraient continuer à prétendre aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévues par la loi de programme pour l'outre-mer, et combien ne le pourraient plus si l'article 73 du PLF était adopté en l'état. Constatant que l'économie ainsi réalisée était évaluée pour 2006, à 195 millions d'euros, il s'est enquis de savoir comment cette somme serait ventilée entre les différents secteurs éligibles à ces exonérations, et si l'on disposait de projections pour les années à venir. De la même façon, il a souhaité connaître le montant de l'économie que représenterait pour l'État le plafonnement, prévu à l'article 61 du PLF, des réductions d'impôt sur le revenu relatives aux investissements dans les DOM.

Constatant qu'il restait peu de temps pour débattre de l'efficacité et de la légitimité de ces dispositions, et pour les infléchir le cas échéant, il a demandé au ministre s'il était possible de compter sur sa détermination et son soutien.

Puis il a rappelé que l'objectif n°1 du programme « Emploi outre-mer » consistait à « encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand ».

Il a remarqué que l'indicateur retenu pour mesurer la réalisation de cet objectif comparait l'évolution de l'emploi salarié dans le secteur éligible aux exonérations à l'évolution de l'emploi salarié outre-mer en général et a précisé que la cible fixée pour 2008 était identique à celle atteinte en 2003, intégrant sans doute l'impact de la diminution des exonérations. Il a donc estimé que la stagnation de cet indicateur pourrait être utilisée en 2008 pour démontrer l'inefficacité de ces exonérations et a craint que cela ne permette de justifier de nouvelles diminutions.

Insistant sur la nécessité de décliner outre-mer la mobilisation pour l'emploi décrétée par le Premier ministre, le rapporteur pour avis a souhaité connaître le nombre de contrats d'avenir et de contrats d'accompagnement dans l'emploi actuellement signés ou prêts à l'être par les collectivités ultramarines.

Abordant les sujets présentant une forte dimension communautaire, il a voulu connaître les dernières évolutions des réformes de l'organisation commune de marché (OCM) relative au sucre et de l'OCM relative à la banane, savoir si la répartition du contingent de rhum avait été modifiée et si la demande de contingent additionnel formulée auprès de la Commission européenne avait abouti.

S'agissant de la mise en œuvre du principe de continuité territoriale, il a demandé si l'ensemble des collectivités concernées avaient délibéré sur la façon dont elles entendaient faire bénéficier leurs populations de la dotation reçue à cet effet.

Revenant sur la création, à l'initiative de la commission des Lois, d'une mission d'information relative à la situation de l'immigration à Mayotte, il a rappelé que ce problème se posait avec la même acuité en Guadeloupe et en Guyane, ce qui l'avait conduit, avec plusieurs de ses collègues, dont Mme Gabrielle Louis-Carabin et M. Didier Quentin, à déposer une proposition de loi tendant à renforcer le dispositif de régulation des flux migratoires en Guadeloupe. Il a estimé, qu'outre sa dimension juridique évidente, cette question présentait des aspects économiques et sociaux qui justifiaient l'extension de la mission à la commission des Affaires économiques et à la commission des Affaires sociales.

Il a enfin demandé quelles dispositions le Gouvernement entendait prendre afin d'accompagner financièrement les agriculteurs antillais dont la production contient du chlordécone à des teneurs supérieures aux limites maximales de

résidus (LMR) fixées sur le fondement de l'avis récemment rendu par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

En conclusion, il s'est dit persuadé que la capacité d'écoute et le pragmatisme du Gouvernement permettraient de lever les réserves exprimées sur les articles 61 et 73 du projet de loi de finances, et a annoncé qu'il inviterait ses collègues à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission outre-mer.

**M. Didier Quentin, rapporteur pour avis de la commission des Lois**, a estimé que la prise en compte des spécificités de l'outre-mer appelait un double effort des pouvoirs publics : un effort institutionnel pour adapter les lois aux modes de vie et contraintes locales, et un effort budgétaire dans la mesure où seule la solidarité nationale permet de surmonter les handicaps spécifiques de ces espaces.

Avec près de 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement, le budget de l'outre-mer pour 2006 répond à cette aspiration de solidarité nationale. La recherche d'une meilleure maîtrise de la dépense publique ne remet pas en cause le financement prioritaire des principaux instruments du développement ultramarin. Ainsi, alors que le programme « emploi outre-mer » représente à lui seul près de 60 % du budget de la mission outre-mer, les crédits de paiement destinés aux mesures d'insertion et aux aides directes à l'emploi progressent de 2,7 % et ceux destinés à l'aménagement du territoire et à la continuité territoriale respectivement de plus de 12 % et de 7,6 %, cependant que l'effort en faveur du logement est reconduit. Aussi le rapporteur pour avis a-t-il d'emblée indiqué qu'il appellerait ses collègues à émettre un avis favorable sur ce budget.

L'étude des résultats obtenus depuis plusieurs années et des engagements pris pour l'avenir montre également que les efforts déployés par le Gouvernement pour faire respecter la loi outre-mer portent leurs fruits. Si la réduction de l'insécurité n'est peut-être pas encore tout à fait à la hauteur des attentes, l'indice moyen de criminalité – 5,8 % – y reste moins élevé qu'en métropole – 6,4 %. De surcroît, les résultats de la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic de stupéfiants s'améliorent nettement. Depuis 2002, le nombre de reconduites à la frontière augmente chaque année aux Antilles comme à Mayotte. Les saisies de cocaïne et de crack se sont nettement accrues aux Antilles. La maîtrise des flux migratoires n'en reste pas moins un enjeu crucial, particulièrement en Guyane, à Mayotte et en Guadeloupe. Les clandestins représentent plus du tiers de la population mahoraise et en représenteront plus de la moitié en 2012. Le rapporteur pour avis s'est donc félicité de la création, que le ministre avait lui-même souhaitée, d'une mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, en appelant à fixer la date de ses visites sur le terrain – à Mayotte, mais peut-être également aux Comores – dans les meilleurs délais, si possible avant Noël.

Le nouveau cadre institutionnel des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) et des collectivités d'outre-mer (COM), adopté en 2003 à l'occasion de la réforme de la décentralisation permet de mieux prendre en compte les aspirations variées des populations. Toutefois, il appelle la modernisation de certains statuts comme ceux de Mayotte, de Wallis-et-Futuna ou encore des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), à laquelle vient s'ajouter la création de deux nouvelles COM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Il a souhaité savoir si l'évolution institutionnelle de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, collectivités toujours plus autonomes, était aujourd'hui stabilisée. Il a par ailleurs demandé au ministre si le Gouvernement envisageait réellement une nouvelle révision constitutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie, en rappelant que la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoyant un corps électoral dit « glissant », avec une condition de résidence de dix ans, avait été déclarée conforme à la Constitution. Puis il s'est interrogé sur les évolutions statutaires envisagées pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, la première de ces deux COM se rapprochant progressivement du droit commun alors que la seconde semble aspirer à davantage d'autonomie.

Enfin, en sa qualité de membre de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, M. Didier Quentin a tenu à assurer M. Joël Beaugendre de la détermination de la Délégation, qui a adopté une résolution très ferme défendant la banane antillaise et réaffirmant le principe de la préférence communautaire.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer**, a apporté les précisions suivantes :

— Selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les effectifs exonérés de cotisations patronales dans le cadre de la loi de programme de l'outre-mer s'élevaient à 203 400 salariés en 2004. Environ 24 000 salariés ne pourraient plus bénéficier d'exonération en 2006, mais les engagements pris par le Gouvernement seront en tout état de cause respectés. Le débat parlementaire devrait permettre de lever toutes les ambiguïtés et de répondre aux interrogations légitimes des parlementaires face à certaines interprétations par trop technocratiques. Les simulations montrent que les projets lancés en 2004 ne seront pas affectés. Si des interrogations subsistaient, il faudrait procéder aux ajustements qui s'imposeraient afin que les engagements de la loi de programme soient respectés, qu'il s'agisse des mesures de défiscalisation ou des exonérations de charges sociales.

— L'économie de 195 millions d'euros qui résulterait de l'adoption en l'état de l'article 73, serait réalisée pour moitié sur les entreprises de moins de onze salariés, particulièrement dans les secteurs du bâtiment, des travaux publics et des transports. Mais tout dépendra des réunions de préparation du débat parlementaire et des amendements présentés.

— Il n'existe pas de projections réellement fiables retraçant l'évolution à moyen et à long terme des effets du dispositif d'exonération. L'évaluation prévue par la loi de programme pour l'outre-mer a précisément pour but de faciliter la réalisation d'analyses, qui non seulement permettront de justifier le maintien de ces dispositifs exorbitants du droit commun, mais également aideront à mieux faire connaître en métropole la réalité de la situation des DOM, où il est indispensable de soutenir l'investissement, l'activité économique et la création d'emploi. Aucune entreprise n'acceptera d'y investir sans assurances sur une durée relativement longue. Pour autant, l'évaluation garde toutes ses vertus et l'on pourrait souhaiter que la commission d'évaluation se mette en place plus tôt que prévu, peut-être même en début d'année. Cette commission devra évidemment être composée d'élus ultramarins, mais également de parlementaires métropolitains et membres d'autres commissions afin que chacun puisse, en conscience et en responsabilité, se prononcer sur ce qu'il faut conserver et sur ce qu'il faut corriger ou améliorer.

— La question du champ d'application de l'article 61 renvoie au débat sur la défiscalisation dans le cadre du budget général et de la réforme fiscale. Le Gouvernement a d'ores et déjà mis en pratique sa volonté d'écoute et de dialogue : une première réunion a eu lieu la semaine précédente, une deuxième est prévue le lendemain. Le mot d'ordre reste le respect des engagements pris. Le choix des moyens dépendra du débat parlementaire et de l'efficacité recherchée.

— Les négociations sur l'OCM relative au sucre et l'OCM relative à la banane relèvent au premier chef du ministère de l'agriculture, en concertation étroite avec le ministère de l'Outre-mer, ainsi que les professionnels du secteur. Les mémorandums présentés par la France dans le cadre des négociations communautaires ont d'ailleurs été rédigés sur la base des propositions de ces derniers.

L'OCM sucre ayant été condamnée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Commission a engagé une réforme qui sera effective mi-2006. Le projet présenté en juin dernier prévoit le remplacement du prix d'intervention par un prix de référence en deçà duquel les raffineurs sont tenus de stocker le sucre, et qui diminue progressivement jusqu'à atteindre une réduction de 39 % par rapport à l'ancien prix d'intervention. Le manque à gagner sera compensé pour les DOM dans la limite de 44 millions d'euros, auxquels s'ajoutera l'équivalent de l'ancienne aide à l'écoulement pour un montant fixe de 15,2 millions d'euros. Enfin, les diverses aides en faveur du sucre des DOM seront regroupées dans le cadre du programme spécifique destiné à compenser les handicaps, afin d'en faciliter la justification devant l'OMC. Si la réforme proposée de l'OCM relative au sucre reçoit globalement le soutien de la France, elle laisse toutefois apparaître un manque à gagner de l'ordre de 20 millions d'euros à l'horizon 2009 ; aussi la France a-t-elle demandé un nouveau cycle de négociations avec l'Union européenne afin de parvenir à une compensation intégrale. Chacun peut donc rester confiant, sans pour autant préjuger du résultat de ces discussions complémentaires.

La réforme de l'OCM relative à la banane se traduit par la mise en œuvre d'un régime uniquement tarifaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Une première proposition de la Commission européenne, qui fixait le droit de douane à 230 euros par tonne pour les pays tiers, ayant été rejetée par l'OMC, une deuxième proposition a été présentée, comportant l'abaissement du tarif à 187 euros et le rétablissement d'un contingent tarifaire hors droits de douanes de 775 000 tonnes pour les bananes provenant des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'OMC était appelée à se prononcer le soir même. La France, l'Espagne, le Portugal et Chypre ont déposé le 20 septembre dernier un mémorandum commun auprès de la Commission, rédigé en concertation avec les professionnels et visant à réformer le dispositif d'aide compensatoire en faveur des producteurs communautaires, afin de corriger le dispositif antérieur qui s'est révélé pénalisant pour les DOM.

— Une dotation d'un peu plus de 31 millions d'euros a été prévue dans le projet de loi de finances afin d'accompagner l'effort des collectivités territoriales pour accroître la mobilité des ressortissants ultramarins et particulièrement de ceux pour lesquels le prix du billet d'avion reste un frein aux déplacements vers la métropole. Certaines collectivités ont imaginé des modalités intéressantes ; il serait utile de procéder à une évaluation des critères de sélection, d'autant qu'une bonne partie des sommes mobilisées tant par les collectivités territoriales que par l'État n'est pas utilisée. Qu'il s'agisse de la sévérité des critères de sélection ou de la longueur des délais d'instruction, il conviendra de réfléchir de manière concertée à une optimisation du dispositif.

— Le débat sur l'immigration clandestine a été lancé, en accord avec la quasi-totalité des élus d'outre-mer et singulièrement de Guyane, de Guadeloupe et de Mayotte. Dans le cas de Mayotte, la méconnaissance des textes est grande, alors que l'article 74 de la Constitution permet aux COM d'adapter nombre de dispositifs, y compris les conditions d'accès à la nationalité française. L'essentiel est d'avoir une politique d'intégration à la hauteur de l'image de la France, de maintenir une cohésion sociale permettant la définition de politiques adaptées et maîtrisées, et de prendre enfin conscience des drames humains liés à cette question. On ne peut admettre que des dizaines de corps s'échouent régulièrement sur les côtes mahoraises et que de pauvres gens, pour avoir cru que la France était l'Eldorado, n'y trouvent que leur tombeau. La vision de femmes enceintes entassées dans des embarcations de fortune et jetées par-dessus bord par les passeurs à l'approche du bateau de la police française n'est guère compatible avec l'image du pacte républicain et d'une France terre d'accueil. Ce à quoi viennent s'ajouter les statistiques, incertaines – 30 à 40 % des résidents sur le territoire mahorais y sont arrivés illégalement –, les manifestations régulières de femmes mahoraises refusant la scolarisation des enfants clandestins, les mères disparaissant des maternités quelques heures après y avoir accouché, le plus souvent pour rejoindre la clandestinité.

Face à cette situation insupportable, il convient d'entendre les angoisses des élus et de la population, ainsi que d'adapter les politiques publiques.

Toutefois, les mesures de répression resteront peu efficaces si, dans le même temps, n'est pas mise en place une politique d'aide au développement suffisamment puissante en direction des Comores.

La lutte contre l'immigration clandestine est une priorité outre-mer et la situation de Mayotte appelle une approche singulière, en dehors de tout dogme, afin de mettre en œuvre les mesures législatives et réglementaires et les moyens matériels et humains permettant à l'État de remplir ses missions régaliennes, tout en portant un message d'ouverture dans le cadre d'une aide au développement adaptée et conjuguée à une politique diplomatique vigoureuse avec les pays voisins.

On ne peut évidemment parler d'immigration clandestine outre-mer sans évoquer les cas de la Guadeloupe et de la Guyane, mais il convient d'éviter une confusion entre les deux situations. En tout état de cause, des dispositions spécifiques à la Guadeloupe et à la Guyane devront être prises dans le cadre général qui sera proposé. La Guyane est victime également d'un effet d'optique : certes la région ne compte que deux habitants au kilomètre carré, mais 58 % de la population vit à Cayenne, où se posent des problèmes d'insalubrité considérables, d'occupation sans droits ni titre, de logement social et de scolarisation. Là encore, des réponses adaptées sont nécessaires, combinant fermeté et humanité. Enfin, des accords bilatéraux sont en cours de négociation avec le Surinam et le Guyana.

La situation est totalement différente en Guadeloupe, qui compte 250 habitants au kilomètre carré, alors que la situation en Haïti reste toujours aussi incertaine. Il faudra tout à la fois lutter contre les entrées illégales sur le territoire français et négocier des accords de coopération avec Haïti. Pour la première fois, un représentant haïtien, en la personne du Premier ministre, a rencontré le ministre de l'outre-mer, signe d'un « bon voisinage » condamné à s'altérer rapidement si des mesures appropriées ne sont pas prises.

À Mayotte, où la densité de la population atteint 470 à 480 habitants au kilomètre carré, la situation ne peut qu'inviter à une prise de conscience. Ce n'est que lorsque le Parlement aura rendu publiques ses réflexions que le Gouvernement pourra alors agir, dans le respect des valeurs républicaines, pour adapter les politiques d'intégration et d'immigration.

Répondant ensuite à M. Didier Quentin, le ministre a apporté les éléments suivants :

— Depuis la révision constitutionnelle de 2003, l'article 74 de la Constitution s'applique à Wallis et Futuna, la catégorie des territoires d'outre-mer ayant été supprimée. Les statuts actuels de Wallis et Futuna et des TAAF seront progressivement modernisés. S'agissant de Mayotte, une réflexion devra être engagée sur l'articulation entre d'éventuelles dispositions sur l'immigration clandestine et les mesures à prendre dans le cadre du processus de départementalisation. L'actualisation des statuts de Mayotte et de Saint-Pierre-et-

Miquelon et la création de ceux de Saint-Martin et Saint-Barthélemy seront traitées dans le futur projet de loi organique.

À Wallis-et-Futuna, le statut de 1961 accorde une place prépondérante au droit coutumier dans la vie quotidienne, mais l'État y conserve ses responsabilités régaliennes. Les récents événements ont montré la nécessité de travailler à la normalisation des relations entre rénovateurs et loyalistes ; une fois le calme revenu, il sera possible d'étudier sereinement une révision du statut.

— S'agissant des TAAF qui ne sont pas mentionnés à l'article 72-3 de la Constitution, des aménagements ponctuels et techniques devraient être proposés par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi ordinaire.

— La création des nouvelles collectivités d'Outre mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, si elle se traduit par la perte de trois cantons et trois conseillers généraux, n'aura pas d'autres incidences directes pour la Guadeloupe. L'autonomie fiscale accordée aux deux collectivités leur permettra de fixer l'assiette et le taux des impositions, mais pas ceux des prélèvements sociaux, qui resteront alignés sur le droit commun. Il n'est pas question, en effet, d'en faire des paradis fiscaux.

— Même si le statut de la Polynésie française est perfectible, aucun projet d'évolution n'est prévu à ce jour. Seule une demande unanime des représentants locaux pourrait amener le Gouvernement à présenter une proposition d'évolution.

— S'agissant enfin du corps électoral de la Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement respectera l'accord de Nouméa et de Matignon et présentera un texte le moment venu.

**M. Jérôme Lambert** a jugé que, si les redéploiements de crédits permettaient d'afficher des chiffres ambitieux sous certains programmes, le montant global de ce budget ne témoigne pas d'un intérêt particulier du Gouvernement à l'égard de l'outre-mer. Il a estimé qu'une présentation ne faisant apparaître que 17 % de l'ensemble des moyens affectés à l'outre-mer manquait de pertinence et mériterait d'être clarifiée à l'avenir. Ayant entendu que le Gouvernement envisageait d'ores et déjà le gel de 5 % du montant des crédits du projet de loi de finances pour 2006, il a demandé si cette décision concernerait également les crédits de l'outre-mer. S'agissant des fonds structurels, la programmation communautaire arrivant à échéance en 2006, il a souhaité en savoir davantage sur les perspectives ultérieures. Enfin, il a regretté que l'on n'ait pas dénoncé plus vigoureusement les très graves conséquences des prochaines réformes des OCM relative au sucre et à la banane, dont, la veille encore, la Délégation pour l'Union européenne s'est vivement émue, craignant qu'elles ne provoquent une véritable catastrophe sociale à la Martinique et à la Guadeloupe.

**M. Francis Delattre** a rappelé que, lors du démantèlement des installations de Mururoa, il avait été prévu que l'État contribuerait à raison d'un milliard de francs pendant dix ans au budget du territoire de la Polynésie française.

Ce délai étant largement écoulé, il a souhaité savoir d'une part comment s'y répartissent désormais les ressources propres de la collectivité et les financements de la métropole, et, d'autre part, si les dirigeants locaux ont mis en place une fiscalité satisfaisante, comme ils s'y étaient engagés.

Ayant constaté, à l'occasion d'une mission, que l'enseignement en Nouvelle-Calédonie était dispensé à 90 % par des établissements privés pour la plupart peu favorables à la présence française, il a demandé si le développement de l'enseignement laïque, défendu en son temps par Jean-Marie Tjibaou, avait progressé et si la répartition entre établissements publics et privés avait changé. Il a par ailleurs observé que l'organisation d'une consultation sur la base d'un corps électoral conforme aux engagements de Matignon et de Nouméa sera très difficile et exigera la plus grande vigilance, s'agissant en particulier de la condition de résidence de dix ans, qui constitue une exigence étonnante.

Il a enfin souligné la nécessité de concilier respect de la coutume et modernisation du droit foncier à Wallis-et-Futuna, les quelques investisseurs potentiels ne pouvant raisonnablement s'installer dans un pays où prévaut le principe de la propriété collective, et demandé si la mission naguère conduite dans ce but avait permis au dossier d'avancer.

**M. Jean-Christophe Lagarde**, tout en rappelant qu'il s'était déjà réjoui de la nomination du nouveau ministre, a souhaité que les réunions préparatoires au budget de l'outre-mer ne soient plus ouvertes aux seuls élus ultramarins, mais à tous les députés intéressés par le sujet. S'agissant de l'immigration clandestine, il a indiqué que l'UDF soutient clairement et vigoureusement la position du ministre, qu'il a estimé parfois injustement brocardée à des fins purement politiciennes.

Il a toutefois regretté la réponse apportée à la question d'une possible évolution du statut de la Polynésie française, rappelant que le Gouvernement et le chef de l'État avaient fait adopter l'actuel statut, à l'époque très contesté. Il a jugé que la France et son ministre gagneraient à s'accorder, non avec quelques personnes disposant des pouvoirs locaux, mais directement avec la population locale afin de mettre en place une réelle démocratie locale. Il a rappelé que la Polynésie française était un territoire éclaté et diversifié à l'extrême puisqu'elle restait l'une des dernières régions de France à n'avoir aucune collectivité locale au sens plein du terme. Il a considéré que trois conditions devaient être réunies : créer un corps de fonctionnaires de catégories A et B capable d'encadrer ces collectivités locales, faute de quoi elles resteront totalement dépendantes de la COM de Polynésie française et incapables de mener une politique propre ; garantir l'autonomie de ces collectivités locales vis-à-vis de l'État comme vis-à-vis du gouvernement polynésien ; introduire un minimum de représentation proportionnelle dans les conseils municipaux dans lesquels, faute d'opposition, la démocratie reste factice.

Partageant l'inquiétude du ministre sur la faible consommation des crédits affectés à la continuité territoriale, il a toutefois rappelé que le million d'ultramarins résidant en métropole ne bénéficiait d'aucune aide, cette situation expliquant le nombre de demandes de mutations visant à retourner outre-mer. Cette question, évoquée lors de la discussion de la loi d'orientation sur l'outre-mer, n'a pas avancé depuis.

Observant que les crédits de la mission « état-major » passaient de 66 à 91 millions d'euros, il a déclaré ne pas comprendre pourquoi l'organisation, l'animation et la coordination de l'action des divers ministères nécessitaient 25 millions d'euros supplémentaires.

Revenant sur le problème du corps électoral de Nouvelle-Calédonie, il a relevé que le respect des engagements de l'État donnait lieu à des interprétations très diverses – et parfois évolutives – selon les parties en présence, au risque de créer de sérieuses sources de tensions.

Enfin, il a évoqué le projet de Koniambo. Une lettre d'engagement de l'État, cosignée par M. François Loos, ministre délégué à l'industrie, et par le ministre de l'outre-mer, aurait été envoyée à la société Falconbridge. Il doit être bien entendu que le montant des exonérations et des prêts, atteignant 1,2 milliard d'euros, ne sera débloqué qu'une fois engagée l'intervention de Falconbridge. Cela suppose de connaître l'impact de l'offre publique d'achat amicale lancée sur Falconbridge par IMCO, déjà opérateur sur la mine de Goro : les deux tiers des mines de nickel pourraient en effet être ainsi placés entre les mains d'un des plus puissants groupes mondiaux, ce que ne prévoyaient pas les accords. Or le projet de Koniambo représente un enjeu peut-être plus important encore que le corps électoral « glissant » pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

En réponse aux différents orateurs, le ministre a apporté les éléments suivants :

— Pour ce premier exercice d'application de la LOLF, la présentation des crédits destinée à l'outre-mer, plus concentrée, gagne déjà en lisibilité. Il conviendra de voir, année après année, comment poursuivre les transferts et donner encore plus de réalité aux 11 milliards d'euros que l'État consacre au total à l'outre-mer.

— On ne peut évidemment confirmer le gel des crédits d'une loi de finances non encore votée. Au demeurant, l'expérience de 2005 montre que le ministère de l'outre-mer a été le seul à avoir obtenu le dégel de 40 millions d'euros, dont une partie en ligne budgétaire unique (LBU), ce qui a directement bénéficié à la production de logement et aux entreprises du bâtiment et des travaux publics.

— Les politiques structurelles communautaires dépendent des statuts des collectivités, selon qu'elles entrent dans la catégorie des régions ultrapériphériques ou dans celles des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Les régions ultra-

périphériques (RUP) font l'objet d'une logique d'accompagnement spécifique et ne participent pas aux négociations directes de l'Union européenne ; mais ce statut envié a pour contrepartie la perte de nombreux avantages accordés dans le cadre du statut des PTOM.

— La relative discrétion gouvernementale à propos des réformes des deux OCM, loin d'être une marque de désintérêt, est tout simplement dictée par les impératifs de la négociation. Le problème se situe au niveau non pas de l'Union européenne, qui défend les intérêts de l'outre-mer, mais plutôt du bras de fer engagé par les États-unis qui sont décidés à développer la « banane-dollar ». Se pose en même temps le problème de l'aide aux pays en voie de développement, dont une bonne part de l'activité économique dépend de la production bananière. S'agissant du sucre, il s'agit de savoir si la compensation sera apportée dans une logique de subsidiarité, autrement dit par les États, ou dans une logique de solidarité à l'échelle européenne : trois pays seulement étant concernés, cela suppose d'obtenir l'accord des vingt-deux autres.

— La fiscalité indirecte est très élevée en Polynésie française, et la dotation globale ne peut être consacrée qu'aux investissements. Toutefois, cela constitue en réalité un engagement plus moral que concret ; il faut surtout garder à l'esprit la réalité de ce territoire, vaste comme l'Europe. Dans le domaine judiciaire, par exemple, la gestion des flagrances est impossible, ou totalement inefficace sans visioconférence.

Un développement économique réellement endogène, moins dépendant de la dépense publique, suppose de prendre en compte la réalité spatiale polynésienne. La France est d'ailleurs très favorable au développement des coopérations régionales, en Polynésie française comme ailleurs, pour développer la pêche, l'aquaculture, le tourisme ou d'autres activités. La LOLF fait apparaître au grand jour la masse budgétaire allouée à la Polynésie française et jusqu'alors gérée dans le cadre des charges communes. Les priorités d'actions de l'État portent essentiellement sur la santé, le système éducatif et l'exécution des contrats de plan signés. Enfin, une ordonnance sera présentée en février prochain au conseil des ministres, qui vise à aligner le régime communal polynésien sur le droit commun, à l'exemple de ce qui a été retenu tout récemment pour la Nouvelle-Calédonie. La première année a été compliquée, mais l'État se doit de rester impartial et à égale distance des instances démocratiquement élues, dans le cadre d'une logique contractuelle. Le Gouvernement ne tient pas à relancer le débat sur le mode de scrutin ; cela dit, si un accord se dégagait entre MM. Oscar Temaru et Gaston Flosse pour supprimer le système de prime majoritaire, il serait évidemment possible d'en discuter devant la commission des Lois.

— S'agissant du corps électoral en Nouvelle-Calédonie, les interprétations restent certes diverses, mais l'État est tenu par ses engagements de procéder, d'ici à la fin de la législature, à une modification constitutionnelle conduisant, conformément aux accords de Nouméa et de Matignon, à figer le

corps électoral figurant au tableau annexe. Au demeurant, ce texte a déjà été adopté par chacune des assemblées et il ne fait pas de doute qu'il aurait recueilli au Congrès la majorité des trois cinquièmes. Mais le décret convoquant ce dernier a finalement été rapporté par le Président de la République, pour des raisons étrangères à la Nouvelle-Calédonie et liées, en période de cohabitation, à un désaccord sur un autre texte, concernant le Conseil supérieur de la magistrature. Ceci rend aujourd'hui impossible une reprise du texte initial en l'état.

— La situation à Wallis et Futuna, très tendue, ne permet actuellement pas de remettre en cause l'autorité de la coutume sur le droit foncier, ce qui constituerait une révolution puisque ce compromis était au cœur de l'accord signé en 1961 par le général de Gaulle. Il s'agit donc d'un sujet à manier avec la plus grande prudence.

— S'agissant du projet de Koniambo, la lettre d'engagement de l'État n'est pas cosignée par M. François Loos, mais par M. Thierry Breton, le ministre des finances assurant le pilotage des accords de Bercy. Un accord à signer d'ici à la fin de l'année fera de Falconbridge l'attributaire du massif de Koniambo et par le fait l'opérateur essentiel dans la province du Nord, présidée par M. Paul Neaoutyne, président du Front de libération nationale kanak et socialiste. C'est un élément essentiel sur le plan de l'aménagement du territoire, de l'équilibre démographique, du développement économique et plus généralement du respect de l'accord de Nouméa. Une OPA d'INCO, qui détient les gisements du Sud, pourrait apparaître, aux yeux des élus du Nord, comme une tentative de mainmise totale non plus d'Eramet, mais d'un opérateur canadien, et un retour à la problématique antérieure. L'affaire est juridiquement compliquée, d'autant que les accords de Bercy prévoient un dispositif de vérification non pas placé sous compétence française, mais confié à un groupe de juristes situés au Royaume-Uni. L'accord définitif doit impérativement être conclu d'ici la fin de l'année, mais le ministre a souhaité que le calendrier soit légèrement anticipé.

**M. Mansour Kamardine**, après avoir remercié le ministre pour la qualité de sa présentation budgétaire, s'est déclaré persuadé que les dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer seraient intégralement respectées et ne donneraient pas lieu à corrections avant l'évaluation prévue par le législateur. Il a partagé les propos tenus par le ministre sur le problème de l'immigration clandestine à Mayotte, qui touche aux fondements même du développement politique, économique et social mahorais. Sur le plan politique, cette immigration risque d'aboutir à un détournement du suffrage universel et à une remise en cause d'un choix politique clairement exprimé depuis 1841, date à laquelle le sultan Andrianantsouly a vendu le territoire à la France afin précisément de le prémunir contre les invasions malgaches et les pillages anjouanais. La consultation de 1974 et celles qui ont suivi ont toujours confirmé le souhait de Mayotte de se détacher de l'ensemble comorien et de demeurer française, l'accession au statut de département d'outre-mer étant prévue pour 2010. Contrairement à ce que laissent entendre certains, l'article 74 de la Constitution autorise toutes les évolutions possibles, dont il y aura lieu de débattre dans le cadre de la mission d'information.

En raison même des revendications territoriales dont elle a été l'objet sur le plan international, Mayotte accuse un énorme retard et les fractures sociales les plus béantes de la République : un taux de chômage avoisinant les 40 %, une population dont 60 % a moins de vingt ans, un parc de logement insuffisant et inadapté. Aussi a-t-il appelé le Gouvernement à préciser ses intentions politiques en la matière, en demandant notamment si les dispositifs de contrats aidés s'appliqueront également à Mayotte et s'il était possible d'y étendre le dispositif d'exonération des charges patronales. Les Mahorais ayant clairement choisi de refuser l'assistanat, il reste à impulser une véritable politique de l'emploi.

Enfin, Mayotte aspire à devenir une région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne et les Mahorais ont voté à 80 % pour le traité constitutionnel européen, finalement rejeté par les Français. Reste à savoir quelles initiatives peuvent désormais être prises et quelles échéances peuvent être envisagées pour l'accession de Mayotte au statut de RUP. Il convient également de rappeler que l'aménagement du territoire et le développement économique supposent un accès aisé aux nouvelles technologies de communication, condition première de l'égalité des chances, et une desserte aérienne plus satisfaisante, puisqu'il faut toujours aller jusqu'à la Réunion pour rejoindre Paris – cette complication ne devant évidemment pas empêcher la venue, hautement souhaitable, de la mission d'information à Mayotte. Des associations comme Coll'Air se sont constituées, à la Réunion comme à Mayotte, afin de protester contre l'attitude des transporteurs aériens profitant des aides à la continuité territoriale pour réévaluer d'autant le prix des billets d'avions, qui reste inaccessible aux Mahorais dans le besoin, alors même que le taux de consommation de la ligne budgétaire est plutôt satisfaisant. Ces questions appellent des réponses adéquates si l'on veut engager le territoire mahorais dans la voie de la départementalisation, mais surtout du développement durable. Le refus du revenu minimum d'insertion (RMI), exprimé depuis toujours par les Mahorais, suppose que ceux-ci aient accès à l'emploi et à l'intégralité d'autres prestations sociales comme les allocations familiales.

**Mme Christiane Taubira**, revenant sur le problème posé par l'article 61 du projet de loi de finances, s'est réjoui de l'annonce que l'État tiendrait ses engagements ; encore faudra-t-il éviter qu'un mécanisme ne vienne contredire la parole de l'État. Elle a rappelé que la Guyane bénéficiait en effet d'un dispositif particulier, la réduction d'impôt sur le revenu dû par les contribuables qui y investissent pouvant atteindre jusqu'à 60 % des sommes investies, soit 10 % de plus qu'ailleurs outre-mer. Elle a espéré que ce bonus de 10 %, qui se justifie par un environnement financier plus risqué et un secteur bancaire plus frileux, ne serait pas remis en cause par le biais d'un lissage opéré sur la base soit du forfait, soit d'un pourcentage du revenu. S'agissant de la continuité territoriale, elle a admis la nécessité d'une bonne consommation des fonds mis à disposition, dont le maintien à un niveau aussi modeste peut évidemment se justifier par leur sous-consommation. Pour autant, ce dossier ne peut être distingué de la question du congé bonifié et de l'indemnité d'éloignement dont l'application donne lieu à de sérieuses distorsions.

Donnant acte au ministre d'avoir lui-même reconnu que, derrière le dossier éminemment explosif, voire sulfureux, de l'immigration clandestine à Mayotte se cachent de réelles tragédies humaines, elle a toutefois observé que l'acquisition de la nationalité française n'était pas automatique : il ne suffit pas qu'une femme vienne accoucher sur notre territoire pour que l'enfant ait droit à la nationalité française.

Elle a estimé qu'il fallait impérativement lancer des signaux forts de sanction et de répression aux filières d'immigration clandestine, à tous ceux qui tirent des revenus de cette détresse humaine, et noté avec grand intérêt le souci exprimé par le ministre d'adapter les politiques publiques. Elle a donc appelé à une adaptation des politiques publiques permettant de mettre en place des dispositifs propres à réprimer la criminalité, les transgressions de la loi et les agissements de ces réseaux dont les méthodes sont connues de tous.

Elle a enfin demandé à connaître la position du ministère de l'outre-mer sur une possible réforme de la loi du 22 juillet 1960 relative aux parcs naturels, dont dépend la création des parcs nationaux de la Réunion et de Guyane, ajoutant que le dossier devrait être discuté au début du mois de décembre.

**M. Philippe Edmond-Mariette** a déclaré partager entièrement les sentiments exprimés par M. Jean-Christophe Lagarde à propos de la Polynésie française. Sur la question de l'immigration, il a regretté l'absence de tout constat sur la situation à la Guadeloupe et en Guyane. Le problème a été soulevé lors de la mise en place de la mission sur Mayotte, mais rien n'a finalement été décidé, et il n'est pas dit que l'initiative prise par le Sénat de constituer une commission d'enquête sur l'immigration clandestine en général permette d'étudier ce problème délicat.

Bien que les deux rapporteurs aient souligné que l'enveloppe destinée au programme « logement » était, à l'euro près, égale à celle arrêtée l'an dernier, il a déploré l'insuffisance de l'effort engagé et appelé à la création, dans l'engagement national pour le logement qui viendra en débat le 21 novembre, d'un titre VIII comportant un programme global en faveur de l'outre-mer et de la Corse. Cette décision aurait le triple avantage d'autoriser une programmation pluriannuelle, de résoudre la problématique du foncier, et de permettre la réécriture de dispositions inadaptées aux régions ultramarines. S'agissant des articles 61 et 73 du projet de loi de finances pour 2006, qui modifient le dispositif prévu par la loi de programme pour l'outre-mer, il a estimé que tout compromis sur ce point s'apparenterait à une inacceptable compromission, qui prouverait à quel point le Gouvernement, alors même que la majorité politique n'a pas changé, peut varier dans ses propositions d'une année sur l'autre.

En réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

— En matière de logement, les dispositifs applicables aux DOM s'appliquent également à Mayotte. Si le dispositif « Borloo » n'y est pas forcément transposable, des crédits du FEDOM peuvent fournir le complément et répondre au même objectif.

— L'accession de Mayotte au statut de région ultra-périphérique donne toujours lieu à des contacts entre la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer (DAESC) et les services de la Commission européenne. Cette négociation est assez longue et M. Mansour Kamardine y sera associé dans toute la mesure du possible. La départementalisation est, quant à elle, toujours prévue à l'horizon 2010.

— Le déplaçonnement des allocations familiales correspond à un engagement du Président de la République, rappelé en 2005. Il deviendra effectif en 2006, suivant un calendrier et des modalités à définir. Des mesures budgétaires seront prises à cet effet dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, puis confirmées par un dispositif législatif spécifique.

— L'avantage de 10 % spécifique à la Guyane ne devrait, semble-t-il, pas être remis en question. Sur l'article 61 du projet de loi de finances, tous les apaisements possibles ont été apportés. La maquette du plan de solidarité spécifique à la Guyane est en discussion ; les propositions des associations et les recommandations des parlementaires ont été prises en compte. Le schéma budgétaire porte sur 250 millions d'euros, somme non négligeable, justifiée par l'ampleur du rattrapage, mais qui exige des arbitrages budgétaires dont on ne peut encore préjuger du résultat.

— Le dossier des indemnités d'éloignement et des congés bonifiés devra être réétudié le moment venu. Tous les engagements pris seront tenus et aucune mauvaise surprise n'est à craindre à cet égard. Des précisions écrites seront transmises à Mme Christiane Taubira à ce sujet.

— La réforme de la loi sur les parcs nationaux doit venir en discussion au Parlement au début du mois de décembre prochain. S'agissant du grand parc de Guyane, les dernières discussions techniques menées par la direction régionale de l'environnement (DIREN) et la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont terminées. Sitôt formalisé, l'ensemble sera présenté au Conseil d'État, l'objectif étant de publier le décret dans le courant de l'année 2006.

— Le logement est effectivement l'une des grandes questions dont il faudra se saisir dans les prochaines semaines. Un travail de pédagogie s'impose auprès des parlementaires métropolitains. L'outre-mer connaît les mêmes problèmes que la métropole, mais multipliés par deux ou trois du fait de la nécessité d'un rattrapage, du retard pris dans la production de logements sociaux, de la situation très dégradée des bailleurs sociaux, ainsi que du comportement de l'État, mauvais payeur, qui a mis en péril les bailleurs sociaux comme les

entreprises. Chacun doit prendre sa part de responsabilité et reconnaître honnêtement que tout ne pourra peut-être pas être corrigé. La défiscalisation elle-même a eu parfois des conséquences négatives, en créant des effets d'aubaine et des mouvements de spéculations qui ont pu bloquer la réalisation de logements sociaux. Pour sa part, l'État libérera des terrains, les crédits de la LBU ont été dégelés à hauteur de 40 millions et l'effort sera maintenu pour l'année prochaine. Enfin, le ministère de l'outre-mer est tout à fait favorable à la perspective d'un débat sur la pluriannualité, dans la mesure où les nécessités du rattrapage et d'une production adaptée à l'évolution démographique justifient une vision dépassant le cadre de l'année en cours.

**M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, a remercié, au nom des deux Commissions, le ministre de l'outre-mer de s'être plié à ce difficile exercice et d'avoir su répondre avec beaucoup de précision à toutes les questions posées. Il a annoncé que le rapporteur du projet de loi relatif aux parcs nationaux serait M. Jean-Pierre Giran. Il a ajouté que ce texte, qui prévoit la création de plusieurs parcs nationaux, sera examiné fin novembre par la commission des Affaires économiques, tous les députés intéressés étant invités à participer à ses travaux.

\*

\* \*

*Après le départ du ministre, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2006.*

-----

N° 2573 - Avis présenté par M. Didier Quentin au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - tome V - Outre-mer