



N° 3368

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

## 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 2007** (n° 3341),

TOME V

**OUTRE-MER**

PAR M. DIDIER QUENTIN,

Député.

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 aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2006 pour le présent projet de loi.

À cette date, 60,4 % des réponses étaient parvenues au rapporteur. Même s'il importe de respecter pleinement les prescriptions de la loi organique, il s'agit d'un net progrès par rapport à l'année précédente, où 42 % des réponses seulement lui avaient été transmises.

## SOMMAIRE

|                                                                                                | Pages |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....                                                                      | 5     |
| <b>I. — LE MAINTIEN DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE L’OUTRE-MER EN 2007</b> .....          | 7     |
| A. LA GESTION RIGOREUSE DES EFFECTIFS ET DES CRÉDITS DU MINISTÈRE .....                        | 7     |
| B. L’AUGMENTATION DES DOTATIONS VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS.....                                 | 9     |
| C. DES MOYENS ACCRUS POUR L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA MOBILITÉ .....                     | 10    |
| D. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT TOUJOURS PRIORITAIRE.....                                         | 12    |
| <b>II. — LES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU SOUTIEN APPORTÉ À L’OUTRE-MER</b> .....       | 14    |
| A. LE DÉVELOPPEMENT DE L’ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE .....                                             | 14    |
| 1. Les allègements fiscaux existants .....                                                     | 14    |
| 2. Les succès importants obtenus dans la lutte contre le chômage et l’exclusion.....           | 16    |
| B. L’OUTRE-MER FRANÇAIS FACE AUX CRISES SANITAIRES .....                                       | 18    |
| 1. Les maladies à transmission vectorielle .....                                               | 18    |
| <i>a) L’épidémie du chikungunya</i> .....                                                      | 19    |
| <i>b) La dengue et le paludisme</i> .....                                                      | 20    |
| 2. Les autres défis sanitaires pour l’outre-mer.....                                           | 21    |
| <b>III. — L’OUTRE-MER ET L’ÉTAT DE DROIT</b> .....                                             | 23    |
| A. LA LUTTE CONTRE L’IMMIGRATION CLANDESTINE OUTRE-MER.....                                    | 23    |
| 1. Une situation singulièrement inquiétante dans les départements d’Amérique et à Mayotte..... | 23    |
| 2. Les mesures législatives prises au cours de l’année écoulée .....                           | 25    |
| 3. L’amplification des efforts engagés sur le terrain .....                                    | 26    |
| <i>a) Des effectifs accrus et des éloignements plus nombreux</i> .....                         | 26    |
| <i>b) La mise à niveau progressive des moyens matériels</i> .....                              | 28    |
| <i>c) L’extension de la coopération internationale</i> .....                                   | 28    |
| B. LA MOBILISATION DE L’ÉTAT FACE À L’INSÉCURITÉ.....                                          | 29    |
| 1. La stabilisation globale de la délinquance outre-mer .....                                  | 29    |

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2. Les moyens supplémentaires mis en place par le Gouvernement.....                                                 | 30        |
| C. L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ILLICITES .....                                                 | 31        |
| 1. Le trafic de produits stupéfiants .....                                                                          | 31        |
| 2. Le blanchiment d'argent .....                                                                                    | 33        |
| D. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES JURIDICTIONS ET DES PRISONS .....                                             | 34        |
| 1. Des magistrats plus nombreux dans des locaux rénovés .....                                                       | 34        |
| <i>a) L'évolution des effectifs</i> .....                                                                           | 34        |
| <i>b) Les projets immobiliers</i> .....                                                                             | 35        |
| 2. Une population carcérale mieux accueillie .....                                                                  | 35        |
| <i>a) Les progrès enregistrés</i> .....                                                                             | 35        |
| <i>b) Les actions en cours pour augmenter les capacités d'accueil</i> .....                                         | 36        |
| E. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ PLUS CONCENTRÉ.....                                                                      | 37        |
| <b>IV. — LA DIFFÉRENCIATION CROISSANTE DES STATUTS.....</b>                                                         | <b>39</b> |
| A. LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL BIENTÔT SOUMIS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....                                      | 39        |
| 1. Les départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) et le pouvoir normatif.....                                    | 39        |
| 2. L'extension et la rénovation statutaire des collectivités d'outre-mer (COM) .....                                | 40        |
| <i>a) La création des COM de Saint-Barthélemy et Saint-Martin</i> .....                                             | 40        |
| <i>b) L'adaptation des statuts de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon au nouveau cadre constitutionnel</i> .....    | 41        |
| 3. Les modifications du droit électoral.....                                                                        | 43        |
| 4. L'adaptation du statut des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).....                               | 43        |
| B. WALLIS ET FUTUNA : UN STATUT ENCORE À MODERNISER .....                                                           | 45        |
| C. LES INCERTITUDES POLITIQUES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS LES PLUS AUTONOMES .....                                | 46        |
| 1. La Polynésie française, un « pays d'outre-mer » ?.....                                                           | 46        |
| <i>a) Un cadre constitutionnel dénué d'ambiguïté</i> .....                                                          | 46        |
| <i>b) Une autonomie institutionnelle très marquée</i> .....                                                         | 46        |
| <i>c) Des perspectives politiques encore peu claires</i> .....                                                      | 48        |
| 2. La Nouvelle-Calédonie et l'« accès à la pleine souveraineté ».....                                               | 48        |
| <i>a) La collectivité la plus autonome de la République française</i> .....                                         | 49        |
| <i>b) Le projet de loi constitutionnelle visant à modifier les règles de détermination du corps électoral</i> ..... | 51        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>                                                                                   | <b>53</b> |

MESDAMES, MESSIEURS,

Favoriser le développement des espaces ultramarins, valoriser leurs richesses naturelles et leurs atouts touristiques, aider leurs habitants à s'insérer dans la société par le travail, améliorer leurs conditions de vie matérielles, telles sont les missions essentielles du ministère de l'Outre-mer. La présentation budgétaire issue de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) a l'avantage d'appréhender ces politiques dans leur diversité, en récapitulant l'emploi des crédits de la mission « outre-mer » par programmes et par actions. Pour autant, les considérations strictement budgétaires ne permettent pas à la représentation nationale de se faire une juste idée de la situation de l'outre-mer et de l'efficacité de la dépense publique dans ces collectivités. Aussi l'avis de la commission des Lois sur ce budget accorde-t-il une large place au suivi des politiques conduites outre-mer dans des domaines tels que la sécurité, l'immigration, la justice ou les institutions.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit de consacrer 1,96 milliard d'euros en crédits de paiement à la mission « outre-mer », soit un effort financier pratiquement équivalent à celui du précédent budget. Le ministère de l'Outre-mer poursuivra sa réorganisation interne et contribuera à la maîtrise de la dépense publique, en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux, conformément à une règle de bonne gestion énoncée au début de la législature. Les marges de manœuvre dégagées sont l'expression de la solidarité nationale au profit de l'outre-mer : les crédits consacrés au logement et à la continuité territoriale progressent de près de 3 %, tandis que ceux destinés à l'aménagement du territoire enregistrent une nouvelle progression de 7,9 %. De même, une hausse de près de 17 % des dotations versées aux collectivités ultramarines leur permettra de mieux surmonter leurs fragilités économiques et sociales.

Si le chômage et la pauvreté affectent encore une proportion de la population beaucoup plus importante outre-mer qu'en métropole, la mobilisation des pouvoirs publics porte ses fruits : les jeunes et les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion bénéficient en priorité des dispositifs de retour à l'emploi et, de juin 2002 à juillet 2006, le taux de chômage dans les DOM a été réduit de 25,4 % à 21,3 % de la population active. Confronté à des crises sanitaires majeures, notamment dans les collectivités françaises de l'Océan Indien, le

Gouvernement a également su engager des moyens exceptionnels pour stabiliser la situation, même si la vigilance doit être maintenue à l'avenir face aux maladies à transmission vectorielle.

Le respect de l'État de droit est également en progrès outre-mer, grâce à une action plus efficace des services de police et de la justice. L'immigration est mieux maîtrisée, grâce à de nouveaux instruments juridiques et à une progression de 14,4 % des éloignements effectués à partir des départements d'outre-mer en 2005. L'insécurité recule, comme en atteste la baisse de 12,7 % de la délinquance de voie publique au cours des huit premiers mois de l'année. Parallèlement, la lutte contre les trafics illicites s'est intensifiée. L'effectif des magistrats en poste outre-mer s'est accru et la surpopulation carcérale a diminué, même si elle demeure évidemment trop élevée. Enfin, la réduction du nombre d'actes obligatoirement transmis par les collectivités territoriales a permis aux représentants de l'État d'améliorer la qualité du contrôle de légalité dont ils ont la charge.

Par ailleurs, une importante transformation des institutions de l'outre-mer est engagée. L'Assemblée nationale devrait prochainement être saisie de deux projets de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui tireront les conséquences de la réforme constitutionnelle effectuée en 2003. Ces projets, qui ne concernent pas les collectivités de l'Océan Pacifique, doteront les départements et régions d'outre-mer de nouveaux pouvoirs normatifs, moderniseront le droit électoral ultramarin, ainsi que les statuts de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Surtout, ils érigeront les communes guadeloupéennes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités d'outre-mer à part entière. Enfin, un projet de loi constitutionnelle devrait être prochainement examiné par la représentation nationale pour clarifier, en Nouvelle-Calédonie, des règles électorales qui suscitent encore des inquiétudes politiques.

## I. — LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER EN 2007

Le projet de loi de finances pour 2007 propose, comme le précédent budget, de maintenir le niveau global des crédits destinés à la mission outre-mer. Les crédits de paiement ne seront réduits que de 1,4 % et atteindront 1,96 milliard d'euros, tandis que les autorisations d'engagement, en baisse de 14 % par rapport à l'année précédente, retrouveront en réalité leur niveau du budget 2005, à 2,03 milliards d'euros. Il convient toutefois de souligner que le total des dépenses engagées par l'État en faveur de l'outre-mer (dépenses fiscales et dépenses des autres ministères comprises) dépasse largement les seuls crédits de la mission outre-mer, puisqu'il devrait approcher 15 milliards d'euros en 2007.

La quasi-stabilité des crédits réellement disponibles pour la mission outre-mer, dans un contexte budgétaire contraint par l'objectif de réduction des déficits publics, témoigne de l'attachement du Gouvernement aux politiques ainsi financées. Si la gestion des effectifs du ministère est placée sous le signe d'une rigueur tout à fait pertinente, l'effort financier accompli en faveur des politiques prioritaires (soutien aux collectivités territoriales et à l'aménagement du territoire, aides à la mobilité géographique et au logement social) sera amplifié.

### A. LA GESTION RIGOUREUSE DES EFFECTIFS ET DES CRÉDITS DU MINISTÈRE

Conformément à la règle de bonne gestion énoncée au début de la présente législature pour réduire progressivement le poids de la dépense publique en France, le ministère de l'Outre-mer a proposé de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite – 6 emplois devaient ainsi être supprimés. Le ministère bénéficiera toutefois de la pérennisation de la mise à disposition gratuite d'un fonctionnaire de l'aviation civile. Son plafond d'autorisations d'emplois (en équivalents temps plein) passera donc de 4 900 personnes en 2006 à 4 895 personnes en 2007.

Les 5 postes supprimés allégeront ainsi le budget de l'action « *soutien et état-major* » (au sein du programme « *intégration et valorisation de l'outre-mer* »). Ils concerneront, pour l'un d'entre eux, l'administration centrale, qui emploie 309 personnes pour cette action, et, pour les autres, les services déconcentrés <sup>(1)</sup>, qui en emploient 871.

Le taux de consommation des crédits de paiement, qui s'était notablement amélioré l'an dernier – passant de 67,8 % le 31 août 2004 à 80,6 % le 31 août 2005 –, progresse encore cette année. Ainsi, 98,5 % des crédits ouverts ont été consommés au 31 décembre 2005 (contre 88,6 % au 31 décembre 2004) et,

---

(1) 3 emplois au haut-commissariat de la République en Polynésie française et 1 emploi au haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

pour l'année en cours, 80,4 % des crédits délégués avaient été utilisés dès le 31 juillet 2006. Cette efficacité témoigne, en amont, d'une évaluation adéquate des besoins de l'outre-mer et, en aval, d'une gestion dynamique du budget.

Cette situation favorable est de nature à réduire l'importance des mesures de régulation budgétaire, peu lisibles et peu respectueuses de la décision parlementaire, intervenant en cours d'année. Parmi celles-ci, votre rapporteur remarque notamment, pour les crédits de paiement initialement disponibles en 2005 :

- l'annulation de 67,9 millions d'euros ;
- le gel de 6,6 millions d'euros en fin d'année ;
- le report de 13,5 millions d'euros sur le budget de l'année 2006.

Au cours de l'année 2006, de nouvelles marges de manœuvre ont été dégagées pour faire face aux événements imprévus. Ainsi, le décret n° 2006-365 du 27 mars 2006 portant ouverture et annulation de crédits a décidé l'ouverture de 30 millions d'euros de crédits de paiement, au profit du plan gouvernemental de lutte contre l'épidémie de chikungunya sur l'île de La Réunion (*voir II B*).

Par ailleurs, diverses réformes sont en cours pour améliorer les modalités de gestion et l'organisation du ministère de l'Outre-mer. Ainsi, conformément aux objectifs fixés, dans le cadre de la « réforme de l'État », par la feuille de route ministérielle, les corps de l'administration centrale du ministère de l'Outre-mer et du ministère de l'Intérieur ont été fusionnés au cours de l'année 2005. En outre, un audit interministériel est en cours pour optimiser les modalités des achats effectués par le ministère de l'Outre-mer.

Ce dernier prévoit aussi, conformément aux préconisations de la Cour des Comptes, de publier avant la fin de l'année 2006 les textes mettant en œuvre un projet de réorganisation interne. Celui-ci repose principalement sur les trois innovations suivantes, qui ne nécessiteront aucune création d'emplois :

- la mise en place d'un secrétariat général, doté de compétences transversales et exerçant son autorité sur les deux directions du ministère de l'Outre-mer (direction des affaires politiques, administratives et financières et direction des affaires économiques, sociales et culturelles) ;

- la création d'un service juridique permettant d'assurer la « production » et le suivi des textes intéressant le ministère de l'Outre-mer ;

- la création, au sein de la direction des affaires politiques, administratives et financières, d'une sous-direction chargée de l'évaluation, de la synthèse, de la prospective et du contrôle de gestion.

Enfin, l'effort de réforme sera poursuivi dans les services déconcentrés, notamment à Mayotte. En effet, il est prévu d'engager 700 000 euros pour financer en 2007 l'intégration progressive des 169 agents de la collectivité départemen-



tale de Mayotte au sein de la fonction publique de l'État. Ce processus, qui résulte de l'article 34-1 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, devra être achevé avant la fin de l'année 2010.

Votre rapporteur regrette toutefois que certains indicateurs de résultat, mis en place dans la foulée de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pour évaluer l'efficacité de l'action du ministère ne soient pas renseignés, ce qui rend plus difficile le contrôle par le Parlement de l'utilisation des deniers publics. Cette absence d'information porte notamment, pour les années 2004 et 2005, sur le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais et sur le taux de mobilité des agents en administration centrale après plus de trois ans au même poste<sup>(1)</sup> : seules les prévisions de résultat pour 2006 ont été fournies, ce qui ne permet aucune comparaison chronologique dans les résultats réellement obtenus. L'utilisation de tels indicateurs serait pourtant d'un grand intérêt, puisque l'ancienneté moyenne des agents en administration centrale s'élève à 11 ans, ce qui paraît beaucoup.

Une telle situation, qui s'explique peut-être par des difficultés transitoires pour mettre en œuvre la nouvelle présentation budgétaire résultant de la LOLF, ne saurait perdurer au cours des prochaines années.

## **B. L'AUGMENTATION DES DOTATIONS VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS**

Le montant des soutiens financiers accordés par l'État aux collectivités locales situées outre-mer enregistre une nouvelle progression dans le projet de loi de finances pour 2007.

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement qui leur est versée, après avoir déjà sensiblement augmenté en 2005 et 2006 (*voir tableau ci-après*), devrait encore s'accroître de 2,5 % en 2007. Il convient de rappeler, en particulier, que les communes ultramarines bénéficient depuis 2005, conformément à l'orientation fixée par l'article 47 de la loi précitée du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, de règles de calcul et de répartition spécifiques, favorisant une progression plus dynamique qu'en métropole pour la dotation globale de fonctionnement (DGF), mais aussi pour la dotation de péréquation. La dotation globale d'équipement devrait également connaître une évolution favorable, compte tenu de son indexation sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

---

(1) Ou encore, dans un autre registre, la situation du logement social outre-mer.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPALES DOTATIONS VERSÉES  
AUX COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES (en millions d'euros)**

| Dotation                            | 2004  | 2005  | 2006  | Évolution<br>2005-2006        |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------------------------------|
| DGF <sup>(1)</sup> des communes     | 505,4 | 545,2 | 564,4 | + 3,5 %                       |
| DGF des départements                | 647,6 | 655,6 | 674,4 | + 2,9 %                       |
| DGF des régions                     | 54,7  | 58,4  | 61,1  | + 4,6 %                       |
| DGF des collectivités d'outre-mer   | 21,8  | 23    | 24,1  | + 4,8 %                       |
| DGE <sup>(2)</sup> des communes     | 9,1   | 12    | 12,9  | + 7,5 %                       |
| DGE des départements                | 10,6  | 17,8  | 14    | - 21,3 %                      |
| DGD <sup>(3)</sup> des départements | 24,8  | 37,9  | 38,6  | + 1,8 %                       |
| DGD des régions <sup>(4)</sup>      | 3,9   | 1     | 19,9  | <i>multiplié par<br/>19,9</i> |

Les crédits de paiement consacrés aux collectivités ultramarines par le ministère de l'Outre-mer <sup>(5)</sup>, chargé de la gestion d'une partie des dotations qui leur sont versées, passeront de 268,1 millions d'euros en 2006 à 313,3 millions d'euros en 2007, ce qui représente une hausse de 16,8 %.

Par ailleurs, les collectivités locales de Mayotte, qui sont éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en vertu de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte – alors même que la TVA n'y a pas encore été mise en place –, devraient bénéficier en 2006 de versements accrus à ce titre. Ainsi, il est prévu que la collectivité départementale de Mayotte perçoive 5,5 millions d'euros (contre 4,8 millions d'euros l'année précédente), parallèlement au versement aux communes mahoraises et à leurs groupements de 6,5 millions d'euros (contre 5,4 millions d'euros en 2005).

**C. DES MOYENS ACCRUS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA MOBILITÉ**

Le maintien des liens concrets avec la métropole malgré l'éloignement géographique, la réussite du développement économique local malgré les handicaps naturels, liés notamment à l'insularité, ou encore l'égal accès aux services publics essentiels de la vie quotidienne malgré les variations de coût, constituent des défis permanents pour les espaces ultramarins. L'une des missions fondamentales de la politique conduite par le ministère de l'Outre-mer consiste à relever ces défis, ce qui suppose inévitablement d'engager des crédits importants.

Au sein du programme « *conditions de vie outre-mer* », les crédits de paiement destinés à l'**aménagement du territoire** enregistrent une progression signi-

(1) *Dotation globale de fonctionnement.*

(2) *Dotation globale d'équipement.*

(3) *Dotation générale de décentralisation.*

(4) *La hausse très importante de cette dotation pour les régions d'outre-mer en 2006 résulte du financement des compétences transférées dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

(5) *Action « collectivités territoriales », au sein du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer ».*

ficative de 7,9 % dans le projet de loi de finances, passant de 93,6 millions d'euros en 2006 à 101 millions d'euros en 2007. Les actions conduites en faveur des infrastructures, de l'agriculture (en particulier en Guyane) et de la recherche scientifique seront ainsi confortées, notamment par le biais des contrats de plan et des contrats de projets conclus entre l'État et les différentes collectivités <sup>(1)</sup>.

Le budget qui, au sein du même programme, est alloué à l'action relative à la **continuité territoriale** connaît également une évolution favorable pour 2007 : les crédits de paiement correspondants augmenteront de 2,8 % pour atteindre 54 millions d'euros, tandis que les autorisations d'engagement s'élèveront à 57,5 millions d'euros, en hausse de 9,4 % par rapport à l'année précédente. Cet effort permettra de favoriser la desserte de certains archipels (îles Wallis et Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon), mais aussi de poursuivre le désenclavement des espaces ultramarins. Cette politique de désenclavement repose essentiellement sur deux outils :

— le *passport-mobilité*, régi par le décret n° 2004-163 du 18 février 2004 relatif à l'aide dénommée « *passport mobilité* », qui permet aux étudiants de moins de 26 ans et à certains jeunes de moins de 30 ans de rejoindre la métropole pour y parfaire leur formation. Ce dispositif, qui sera prochainement réformé pour tenir compte de son succès croissant, bénéficiera de 19,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (soit une hausse de plus de 31 % par rapport à 2006) ;

— la *dotation de continuité territoriale*, dotation étatique versée aux régions d'outre-mer (ROM) et aux collectivités d'outre-mer (COM) ou assimilées – qui en sont par ailleurs gestionnaires – en vertu de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, pour contribuer au financement des déplacements aériens effectués par les ultramarins entre la métropole et ces territoires. Les crédits de paiement affectés à cette dotation, qui évolue comme la dotation globale de fonctionnement des communes, atteindront 31,8 millions d'euros en 2006, contre 31 millions d'euros l'année précédente. Votre rapporteur remarque qu'à l'exception de la région Guadeloupe qui a ajouté 150 000 euros en 2004, aucune collectivité n'a apporté de concours financier complémentaire <sup>(2)</sup> à ce dispositif, dont la mise en œuvre semble encore trop récente pour permettre une évaluation significative. En outre, la région Guyane n'a toujours pas organisé la gestion de ce dispositif, qui ne bénéficie donc pas pour l'instant aux résidents de cette collectivité.

Cette dotation, dont les modalités de répartition sont fixées par le décret n° 2004-100 du 30 janvier 2004 <sup>(3)</sup>, bénéficiera principalement en 2006 aux résidents de La Réunion (8,6 millions d'euros), de Guadeloupe (6,1 millions d'euros),

---

(1) Selon les informations publiées par le ministère de l'Outre-mer, l'État devrait consacrer 89 millions d'euros en 2007 aux nouveaux contrats de projet conclus avec les régions d'outre-mer.

(2) Il n'existe pas non plus de financement communautaire s'ajoutant à la dotation étatique.

(3) 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).

de Martinique (5 millions d'euros), de Polynésie française (4,1 millions d'euros) et de Nouvelle-Calédonie (4 millions d'euros).

Par ailleurs, le bilan de l'utilisation de cette aide en 2005 montre que la très grande majorité des personnes qui en ont bénéficié sont originaires de Guadeloupe, cette région ayant toutefois accordé aux passagers une aide moyenne nettement moins importante que les collectivités d'outre mer de Polynésie française ou de Mayotte (*voir tableau ci-après*).

#### UTILISATION DE LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE EN 2005

| Collectivité             | Nombre de passagers aidés | Montant moyen des aides par passager |
|--------------------------|---------------------------|--------------------------------------|
| Guadeloupe               | 36 408                    | 268                                  |
| Martinique               | 1 872                     | 191                                  |
| Réunion                  | 1 400                     | 250                                  |
| Guyane                   | 0                         | 0                                    |
| Mayotte                  | 3 607                     | 802                                  |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 696                       | 254                                  |
| Polynésie française      | 5 207                     | 913                                  |
| Wallis et Futuna         | 517                       | 594                                  |
| Nouvelle-Calédonie       | 7 532                     | 496                                  |
| <b>TOTAL</b>             | <b>57 239</b>             | <b>391</b>                           |

#### D. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT TOUJOURS PRIORITAIRE

Les sommes inscrites dans le projet de budget pour l'action « *logement* » du programme « *conditions de vie outre-mer* » en 2007 – qui ne reflètent qu'une partie de l'effort global du Gouvernement en faveur du logement outre-mer – s'élèvent à 175,7 millions d'euros. Comparés aux 170,8 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2006, ces crédits progressent donc de près de 3 %.

Il est vrai que la situation du logement social outre-mer reste dégradée et appelle un soutien sans cesse croissant des finances publiques. Ainsi, l'offre de logements est insuffisante dans les DOM au regard de l'augmentation des besoins, qui résulte à la fois d'une croissance démographique en moyenne cinq fois plus élevée qu'en métropole <sup>(1)</sup> et d'aspirations individuelles à une meilleure qualité de l'habitat. Il est donc nécessaire de construire davantage de nouveaux logements, sans pour autant négliger l'effort de réhabilitation de l'existant. Les spécificités climatiques des DOM conduisent en effet à une dégradation plus rapide des logements, tandis qu'un habitat insalubre tend à se développer spontanément dans certains espaces, notamment du fait de la pression migratoire.

---

(1) Le taux de croissance démographique annuelle s'élève à 1,75 % dans les DOM (et même à 3,6 % en Guyane), contre 0,35 % en métropole.

Les crédits de paiement prévus en 2007 pour le logement au sein de la mission outre-mer devraient être répartis de la manière suivante :

— les ménages ultramarins bénéficieraient de 67,3 millions d'euros, dont 32,7 millions d'euros au titre des dispositifs d'accèsion à la propriété (concernant 1 780 logements), 33,6 millions d'euros au titre de l'amélioration de l'habitat privé (pour 2 140 logements) et 1 million d'euros destinés à aider les ménages de Guadeloupe et de Martinique à acquérir des terrains dans la zone dite « des cinquante pas géométriques » ;

— 73,9 millions d'euros seraient accordés aux entreprises, par le biais de subventions versées aux bailleurs sociaux pour la construction de nouveaux logements sociaux et la réhabilitation du parc locatif social actuel. L'essentiel de cette somme, soit 66,2 millions d'euros, sera affecté à la construction de 3 600 logements (logements locatifs sociaux, logements locatifs très sociaux et hébergement d'urgence), tandis que 7,7 millions d'euros pourraient être dépensés pour la réhabilitation de 1 520 logements sociaux ;

— enfin, 34,5 millions d'euros devraient être versés aux collectivités locales pour contribuer à la résorption de l'habitat insalubre et à l'aménagement des quartiers.

L'effort budgétaire, bien que substantiel, est apparu insuffisant à de nombreux élus ultramarins, notamment aux Antilles, au regard de la mobilisation spectaculaire engagée en faveur des banlieues métropolitaines. Votre rapporteur se félicite donc que le Premier ministre ait annoncé, le 12 octobre dernier, que les crédits destinés au logement social dans les DOM seraient accrus de 60 millions d'euros dès 2007, puis de 30 millions d'euros en 2008 et 2009. M. François BAROIN, ministre de l'Outre-mer, entendu par la commission des Lois le 18 octobre dernier, a indiqué que les moyens de paiement finançant le logement social outre-mer augmenteraient ainsi de 38 % l'an prochain. Cet engagement, en permettant une relance des programmes de construction et de réhabilitation des logements sociaux, devrait dissiper tout doute sur la détermination du Gouvernement à résorber l'habitat insalubre et les véritables bidonvilles, qui existent encore dans de trop nombreuses communes ultramarines.

## **II. — LES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU SOUTIEN APPORTÉ À L'OUTRE-MER**

L'analyse des résultats obtenus par les départements d'outre-mer en matière économique montre que les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'emploi, de l'insertion et, plus généralement, de l'activité économique outre-mer semblent avoir porté leurs fruits en 2005, même si la situation reste moins favorable qu'en métropole.

Par ailleurs, si le présent rapport n'a pas pour objet de dresser un panorama complet de la situation sociale de l'outre-mer, il se doit d'évoquer les crises sanitaires survenues au cours de l'année écoulée, compte tenu de leur gravité. Ainsi, les pouvoirs publics ont déployé des moyens exceptionnels pour surmonter les dégâts provoqués à La Réunion et à Mayotte par l'épidémie de virus chikungunya, qui a mis en lumière les fragilités sanitaires persistantes de l'outre-mer.

### **A. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE**

En 2007 comme en 2006, l'essentiel des crédits de la mission outre-mer sera consacré à l'emploi : le projet de loi de finances pour 2007 réserve aux mesures en faveur de l'emploi outre-mer une enveloppe de 1,16 milliard d'euros, contre 1,22 milliard d'euros en 2006 (ce qui représente une baisse de 5 %). Il est en effet impossible d'envisager un développement économique durable outre-mer sans réduire la population en situation de chômage ou d'inactivité.

La répartition des crédits de paiement correspondants n'est pas modifiée par rapport à 2006 : ceux visant à abaisser le coût du travail et le dialogue social s'élèveront à 838,4 millions d'euros (finançant essentiellement les exonérations de cotisations patronales prévues par la loi précitée du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer), tandis que 319,9 millions d'euros pourront être dépensés au titre des mesures d'insertion et des aides directes à l'emploi.

#### **1. Les allègements fiscaux existants**

Les activités économiques sont, en règle générale, pénalisées outre-mer par des contraintes géographiques particulières, telles que l'éloignement de la métropole, l'insularité ou la desserte difficile de certains espaces. Il est donc pleinement légitime de mettre en place des outils fiscaux incitatifs pour les dynamiser et ainsi compenser ces handicaps naturels par rapport à la métropole. Les principales dépenses fiscales dont a bénéficié l'outre-mer français en 2005 sont, par importance décroissante, les suivantes :

— taux plus faibles de taxe sur la valeur ajoutée (930 millions d'euros) ;

— réductions d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs réalisés dans les DOM (340 millions d'euros) ;

— réductions de cotisations à la charge des contribuables des DOM (230 millions d'euros) ;

— déductions fiscales au titre des investissements productifs réalisés dans les DOM (170 millions d'euros) ;

— réductions d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation des logements outre-mer (170 millions d'euros) ;

— exclusion des DOM du champ d'application de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (130 millions d'euros).

Parmi ces mesures, la pertinence des allègements de charges sociales et du régime fiscal des investissements effectués outre-mer a été parfois contestée, notamment en raison de leurs coûts et d'éventuels effets d'aubaine. Compte tenu de l'attachement des élus domiens à ces aides, le Gouvernement s'est engagé à ne pas les supprimer, sans avoir préalablement mené à son terme une évaluation précise de leurs effets, qui n'est pas encore achevée : les conclusions des deux audits conduits sur ce sujet sont actuellement examinées par la commission nationale d'évaluation de la loi précitée du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. Cet organe comprenant 22 parlementaires (dont 12 sont élus outre-mer) a été mis en place par le ministre de l'Outre-mer le 5 juillet dernier et a commencé ses travaux au mois de septembre <sup>(1)</sup>.

Dans l'attente des résultats de cette évaluation, votre rapporteur dispose déjà d'éléments généraux permettant de constater l'évolution des aides à l'investissement. Le montant total des investissements agréés pour bénéficier de la défiscalisation prévue par la loi du 21 juillet 2003 précitée s'est élevé à 282,9 millions d'euros en 2005, contre 464 millions d'euros l'année précédente. Les projets soutenus s'élèvent à 123 millions d'euros à La Réunion, ce DOM concentrant donc à lui seul 43,5 % des investissements défiscalisés. Les promoteurs de ces divers projets se sont engagés à créer directement 511,5 emplois <sup>(2)</sup>, dont presque la moitié dans les seuls secteurs de l'industrie et des transports. Là encore, La Réunion apparaît comme le principal DOM bénéficiaire du dispositif, avec 269 nouveaux emplois prévus, soit à elle seule 52,6 % du total domien.

Si la plupart des secteurs économiques connaissent en 2005 une réduction des montants d'aide à l'investissement, ces derniers progressent en revanche dans les secteurs du logement et des télécommunications. En outre, le secteur des énergies renouvelables connaît un développement très important, tandis que de nombreux dossiers concernent encore le secteur de la navigation de plaisance, que la

---

(1) Le rapport définitif de cette commission devrait être rendu public vers la fin du premier trimestre 2007.

(2) En équivalent temps plein.

loi du 21 juillet 2003 avait souhaité privilégier, afin de permettre une reconstitution de la flotte.

Par ailleurs, la baisse de 39 % du volume d'investissements agréés en 2005 doit être relativisée, compte tenu du montant historiquement très élevé enregistré en 2004 (*voir tableau ci-après*). La réduction d'impôt sur le revenu destinée à favoriser les investissements productifs effectués outre-mer suscite tout de même un réel engouement, puisque l'État devrait, selon les évaluations, avoir dépensé à ce titre 360 millions d'euros en 2006, contre 340 millions d'euros en 2005. Ce montant devrait être porté à 410 millions d'euros en 2007, représentant ainsi une hausse de près de 14 % par rapport à l'année précédente.

#### ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS DÉFISCALISÉS OUTRE-MER

| Projets d'investissements                                         | 2003 | 2004 | 2005  |
|-------------------------------------------------------------------|------|------|-------|
| Nombre de demandes reçues                                         | 456  | 444  | 459   |
| Montant des investissements agréés ( <i>en millions d'euros</i> ) | 387  | 464  | 282,9 |

### **2. Les succès importants obtenus dans la lutte contre le chômage et l'exclusion**

Outre les mesures fiscales déjà évoquées, l'économie des collectivités ultramarines bénéficie également de dispositifs d'emplois aidés applicables sur l'ensemble du territoire national et financés par le ministère chargé de l'emploi : 300 millions d'euros devraient ainsi être affectés en 2007 au financement de 57 400 contrats aidés (les deux tiers de ces crédits étant consacrés aux emplois aidés et le tiers restant aux contrats d'accompagnement dans l'emploi et aux contrats d'avenir).

Principale mesure de lutte contre le chômage en secteur marchand dans les DOM, le contrat d'accès à l'emploi (CAE) connaît une utilisation toujours croissante : 5 291 CAE ont été ouverts outre-mer pour 2006, contre 5 052 en 2005. Il convient de rappeler que le CAE a totalement remplacé le contrat emploi solidarité (CES) et le contrat emploi consolidé (CEC) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, et que les entreprises de moins de dix salariés représentent les trois quarts des employeurs dans le cadre de ce dispositif.

Le Gouvernement a, en outre, poursuivi sa démarche visant à accorder le bénéfice du contrat d'accès à l'emploi (CAE) en priorité à des publics stratégiques. Ainsi, en 2005, 36,3 % des CAE ont bénéficié à des personnes âgées de moins de 30 ans, et 34,5 % à des allocataires du RMI (*voir tableau ci-après*).

Le nombre de bénéficiaires du RMI s'est d'ailleurs stabilisé outre-mer en 2005, alors même qu'il progressait de 2,8 % en métropole : il s'élève à 155 055 bénéficiaires dans les DOM au 31 décembre 2005, soit 8,6 % de la popu-



lation totale de ces départements (contre moins de 2 % en métropole). Certes, les dépenses engagées au titre du RMI ont encore progressé, passant de 674 millions en 2004 à 717,1 millions en 2005, mais cette hausse résulte de l'évolution du montant de l'allocation mensuelle moyenne, liée au niveau de ressources de l'allocataire.

**PROPORTION DES CAE BÉNÉFICIAIRE À DES ALLOCATAIRES DU RMI**

| DOM                | Décembre 2003 | Décembre 2004 | Décembre 2005 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|
| Guadeloupe         | 29 %          | 32,3 %        | 36,1 %        |
| Guyane             | 24,2 %        | 28,3 %        | 29,8 %        |
| Martinique         | 34,3 %        | 36,2 %        | 36,1 %        |
| Réunion            | 32,5 %        | 38,7 %        | 33,2 %        |
| <b>Moyenne DOM</b> | <b>31,8 %</b> | <b>36,2 %</b> | <b>34,5 %</b> |

Le dispositif de congé solidarité, dont bénéficient les ultramarins de moins de 30 ans, connaît une évolution favorable, puisque le nombre de conventions effectivement conclues est passé de 426 en 2004 à 612 en 2005. Parallèlement, les résultats sociaux obtenus dans le cadre du service militaire adapté (SMA), dispositif offrant une formation professionnelle à des jeunes en difficulté, se sont également améliorés, le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat passant de 65 % en 2004 à 71,2 % en 2005. Il convient de rappeler que le SMA, qui repose sur le volontariat, forme actuellement 2 900 jeunes à 37 métiers, pour un coût moyen annuel de 3 100 euros.

En revanche, votre rapporteur regrette que le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés, qui concerne les entreprises de moins de 20 salariés recrutant en contrat à durée indéterminée des personnes âgées de 30 ans au plus et titulaires d'un diplôme sanctionnant deux ans au moins de formation supérieure (ou équivalent en formation professionnelle), ne soit pas davantage utilisé. Alors qu'il est prévu, dans ce cadre, une aide forfaitaire mensuelle comprise entre 225 et 292,5 euros pour une rémunération de 1 à 1,3 SMIC pendant les deux premières années – et une aide réduite de moitié pour une troisième année –, seuls 71 bénéficiaires étaient comptabilisés à la fin du moins de décembre 2005. Avant toute remise en cause de ce dispositif, une réflexion devrait être engagée pour déterminer les causes de son démarrage difficile et tender d'y remédier.

Il n'en demeure pas moins que la politique visant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes enregistre un indéniable succès, puisque, dans les DOM, le nombre de demandeurs d'emplois âgés de moins de 31 ans a diminué de 5 % en 2005. Le défi ainsi relevé est considérable, car le dynamisme démographique des DOM <sup>(1)</sup> amène chaque année un nombre accru de jeunes sur le marché du travail.

---

(1) Alors que les personnes âgées de moins de 20 ans ne représentent que 24,8 % de l'ensemble de la population en métropole, cette proportion atteint 29,7 % en Martinique, 31,8 % en Guadeloupe, 36,4 % à La Réunion et, surtout, 44,3 % en Guyane.

Surtout, la situation de l'emploi outre-mer s'améliore pour l'ensemble de la population. Ainsi, le nombre d'emplois salariés dans le secteur marchand a crû de 2,2 % en 2005, permettant à la demande d'emploi en fin de mois de diminuer de 2,6 % dans les DOM (après une baisse de 2,1 % en 2004 et de 7,6 % en 2003) <sup>(1)</sup>. Le taux de chômage a donc poursuivi sa baisse en 2005, passant de 22,8 % à 22,2 %. Plus largement, le bilan de la lutte contre le chômage dans les DOM est nettement positif depuis le début de cette législature, puisque le taux de chômage a baissé de plus de quatre points entre le mois de juin 2002 et le mois de juillet 2006 : il a été réduit de 26,4 % à 21,3 % de la population active. En quatre ans, ce taux a donc diminué de plus de 16 % (*voir tableau ci-après*).

#### TAUX DE CHÔMAGE DANS LES DOM

| Juin 2002 | Décembre 2004 | Juillet 2006 | Variation 2002-2006 |
|-----------|---------------|--------------|---------------------|
| 25,4 %    | 22,8 %        | 21,3 %       | - 16,1 %            |

La baisse du nombre de chômeurs et la stabilisation du nombre de bénéficiaires du RMI dans les DOM ne doivent pas faire oublier que l'outre-mer présente encore dans ces deux domaines un bilan beaucoup plus négatif que la métropole : la proportion des allocataires du RMI y est plus de quatre fois plus grande et celle des chômeurs plus de deux fois supérieure. Le rattrapage devra donc impérativement être poursuivi à l'avenir, en augmentant au besoin le nombre d'emplois aidés ou les allègements de charges sociales, car ces incitations économiques, bien que coûteuses pour les finances publiques, sont préférables, sur le long terme, à un traitement purement social de ces difficultés.

## B. L'OUTRE-MER FRANÇAIS FACE AUX CRISES SANITAIRES

La situation sanitaire dans les DOM s'est globalement rapprochée, au cours des dernières années, de celle qui prévaut en métropole. La grave épidémie de virus chikungunya survenue à partir de 2005 à la Réunion a toutefois rappelé que la population de ces collectivités restait plus vulnérable face à certaines maladies.

### 1. Les maladies à transmission vectorielle

Les conditions climatiques et l'environnement régional des DOM sont favorables à la transmission, au sein de la population, de maladies véhiculées par différentes sortes de moustiques. Ces affections, dont le principal foyer n'est généralement pas situé sur le territoire français, peuvent avoir des conséquences sanitaires dramatiques pour les populations concernées. Elles supposent donc une ac-

---

(1) Le nombre de demandeurs d'emploi dans les DOM s'établissait donc à 157 274 personnes à la fin du mois de décembre 2005.

tion déterminée des pouvoirs publics, tant pour soigner et informer les personnes atteintes que pour éliminer les vecteurs de propagation.

### **a) L'épidémie du chikungunya**

Les collectivités françaises de l'Océan Indien ont été durement touchées par une épidémie de grande ampleur de virus chikungunya, à compter respectivement du printemps 2005 pour La Réunion, et du mois de janvier 2006 pour Mayotte.

À La Réunion, où 248 certificats de décès mentionnant le chikungunya ont été établis (pour des personnes âgées en moyenne de 78 ans), le nombre de cas signalés depuis le début de l'épidémie s'est élevé à 266 000, soit environ le tiers de la population, ce qui est considérable. À Mayotte, les données fournies par le ministère de l'Outre-mer indiquent que 7 136 cas ont été signalés, mais le rapport d'information du député Bertho AUDIFAX sur le chikungunya, publié en juillet 2006, note que « *l'épidémie à Mayotte s'est révélée finalement beaucoup plus proche de celle de La Réunion (...) puisque, finalement, on a pu établir qu'un quart de la population y a été touché* »<sup>(1)</sup>.

Face à cette situation dramatique, la population réunionnaise n'a pas été abandonnée à son sort par les pouvoirs publics. Les moyens déployés sur le terrain pour la démoustication, encore limités pendant le premier semestre de l'année 2005, se sont accrus au fil des mois et ont permis d'enrayer la progression de l'épidémie. Alors qu'entre les mois de mai et décembre 2005, seules 20 000 maisons avaient été traitées, 250 000 l'avaient été au milieu du mois de mai 2006, grâce à l'intervention d'un effectif total de 2 870 personnes, dont 1 200 militaires. Outre le traitement des gîtes larvaires et des gîtes productifs, le plan interministériel de lutte contre le chikungunya a également consisté à :

— mieux informer la population sur les mesures de protection individuelles ;

— mener une vaste opération de salubrité, conduisant notamment à l'élimination de 200 décharges sauvages ;

— distribuer gratuitement 824 113 produits répulsifs (dont un tiers à Mayotte) aux personnes les plus démunies et les plus fragiles ;

Le Gouvernement s'est également efforcé de limiter les conséquences économiques de cette épidémie. Le volet économique du plan global adopté le 8 février 2006 a ainsi prévu le versement de 60 millions d'euros aux entreprises confrontées à des difficultés engendrées par cette crise sanitaire de grande ampleur. En outre, un complément d'aides de 4 millions d'euros a été annoncé le 18 mai 2006 par le Premier ministre Dominique de VILLEPIN pour relancer le

---

(1) Rapport d'information (n° 3242) de M. Bertho Audifax au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, sur l'épidémie à virus chikungunya à La Réunion et à Mayotte, enregistré le 4 juillet 2006 à la présidence de l'Assemblée nationale.

tourisme et valoriser l'image de La Réunion. Selon le rapport précité, dès le mois de juin 2006, les aides attribuées au titre du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et du fonds de secours, mis en place au mois de mars, s'élevaient à 3,18 millions d'euros.

Si le nombre de nouveaux cas de chikungunya a fortement diminué au cours des derniers mois, la transmission virale n'a pas pour autant cessé. La vigilance sanitaire et les opérations de démostication doivent donc être impérativement maintenues à l'approche de l'été austral, afin d'éviter une nouvelle flambée de l'épidémie.

### ***b) La dengue et le paludisme***

- Plusieurs DOM sont frappés, de manière récurrente, par la dengue. Ainsi, une brève épidémie a sévi à La Réunion au printemps 2004, affectant au moins 118 personnes, alors que la dernière épidémie datait des années 1977-1978.

La plupart des ultramarins touchés par cette maladie résident toutefois dans les départements français d'Amérique, notamment aux Antilles. Le nombre de cas de dengue confirmés s'est, en effet, élevé en 2005 à 651 en Martinique (dont 4 décès) et à 449 en Guadeloupe, avant que l'épidémie ne soit enrayée<sup>(1)</sup>. Cette situation a conduit à l'adoption, le 13 juillet 2006, d'un programme de surveillance, d'alerte et de gestion des épidémies spécifiquement consacré à la dengue.

La Guyane a été touchée à son tour, à partir de la fin de l'année 2005 : selon les chiffres communiqués à votre rapporteur, l'épidémie a entraîné 4 décès et, même si la situation s'améliore progressivement depuis six mois, 204 cas de dengue confirmés ont encore donné lieu à une hospitalisation au cours du mois d'août 2006.

D'une manière générale, la prudence s'impose outre-mer face à cette affection, particulièrement dangereuse dans sa forme hémorragique, d'autant que, comme le remarque le rapport d'information précité de M. Bertho AUDIFAX, ses « *flambées sont en constante augmentation au niveau mondial* ».

- La persistance du paludisme est une autre source d'inquiétude pour la santé des ultramarins, tant en Guyane que dans les îles de l'Océan Indien.

Cette maladie semble globalement sous contrôle à La Réunion, où il n'existe plus, depuis longtemps, de cas autochtones. Toutefois, l'*anophèle arabiensis*, qui peut véhiculer le paludisme, reste présente dans certaines zones de l'île.

À Mayotte en revanche, le paludisme demeure une préoccupation constante pour les autorités sanitaires, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des

---

(1) Sauf sur l'île de Saint-Barthélemy où 24 cas ont été confirmés depuis le mois de juin 2006.

flux de population entre cette collectivité et l'État voisin des Comores, où cette maladie est très répandue. La politique d'élimination des moustiques <sup>(1)</sup> transmettant le paludisme rencontre heureusement un grand succès, puisque le nombre de cas a continuellement diminué depuis quatre ans, passant de 1 841 en 2002 à 404 cas en 2005.

Le bilan est moins positif en Guyane, où environ 5 000 cas de paludisme sont encore confirmés chaque année. La longueur des frontières terrestres entre ce DOM et le Brésil et le Surinam, ainsi que l'importance des flux de population en provenance de ces pays, où le paludisme sévit fortement, compliquent la lutte contre cette maladie.

## 2. Les autres défis sanitaires pour l'outre-mer

• L'importance de la lutte contre les maladies transmises outre-mer par les moustiques ne doit pas faire oublier les autres difficultés sanitaires à surmonter dans les DOM. Ainsi, la mortalité infantile y reste presque deux fois plus élevée qu'en métropole <sup>(2)</sup>, tandis qu'un nombre relativement élevé de personnes souffrent de diabète, de maladies cardiovasculaires, d'alcoolisme ou de troubles psychiatriques. En outre, des cas de sida déclarés presque deux fois plus nombreux, au regard de la population, dans les DOM qu'au niveau national (3 215 cas recensés <sup>(3)</sup> au 30 juin 2005 depuis le début de la surveillance de cette maladie, pour un total national de 60 479 cas) ont conduit le Gouvernement, en 2005, à consacrer 3,02 millions d'euros à la prévention de cette maladie dans les DOM.

Les départements français d'Amérique sont également confrontés à des problèmes sanitaires bien spécifiques, tels que la drépanocytose, maladie génétique affectant un nouveau-né sur 250, ou des maladies d'origine environnementale. Face à ces dernières, le Gouvernement a privilégié une approche essentiellement préventive dans le plan national santé-environnement, adopté en juin 2004 et couvrant la période 2004-2008. Il est urgent d'agir dans ce domaine, car le constat est inquiétant : la contamination des denrées alimentaires par le chlordécone d'origine agricole se poursuit aux Antilles, tandis que les intoxications au mercure en Guyane concernent aujourd'hui 54 % des enfants et 84 % des adultes amérindiens de Haut Maroni, grands consommateurs de poissons (contre respectivement 50 % et 64 % en 1997). En outre, la mauvaise protection de la ressource en eau et l'accès encore insuffisant à l'eau potable conduisent dans ces collectivités à une importante surmortalité des jeunes enfants du fait d'infections intestinales <sup>(4)</sup>.

---

(1) 36 espèces de moustiques ont été recensées à Mayotte (contre 12 à La Réunion), ce qui témoigne de la diversité et de la vitalité biologique de cette île, mais aussi de l'ampleur des risques vectoriels pour de multiples maladies.

(2) Alors que la mortalité infantile pour 1000 naissance s'élève à 3,9 en métropole, elle atteint 6,6 à La Réunion, 6,9 en Guadeloupe, 7,1 à la Martinique et, surtout, 12,3 en Guyane.

(3) Alors que La Réunion a été relativement épargnée (330 cas) les départements français d'Amérique ont été plus touchés (1 175 cas en Guadeloupe, 636 cas en Martinique et 1074 cas en Guyane).

(4) Par rapport à la moyenne nationale, le risque de décéder d'une telle affection est, pour un enfant de moins de cinq ans, 15 fois plus élevé en Guyane, 9 fois plus élevé en Guadeloupe et 2,5 fois plus élevé en Martinique.

- Le Gouvernement déploie des efforts considérables pour garantir aux publics les plus démunis un accès aux soins satisfaisant – ce qui est indispensable à la fois pour des raisons humaines et pour éviter la propagation des maladies contagieuses sur place.

Il convient ainsi de rappeler que, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2003, le plafond de ressources appliqué outre-mer pour bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire est majoré de 10,8 % par rapport au plafond métropolitain. Cette politique a permis d'étendre cette couverture à 620 000 personnes dans les DOM, soit 35 % de la population locale, contre 7 % en métropole.

Par ailleurs, les étrangers en situation irrégulière bénéficient outre-mer, comme en métropole, de soins financés par l'État. Celui-ci a dépensé 368 millions d'euros à ce titre en 2005. L'aide médicale d'État, dont le bénéficiaire est subordonné, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, à une résidence ininterrompue de trois mois, a été accordée à 14 945 personnes en 2005 (dont 91,7 % résidaient en Guyane), pour un coût de 16,8 millions d'euros. Parallèlement, les personnes ne remplissant pas cette condition de résidence bénéficient d'une prise en charge forfaitaire des soins urgents, sous réserve, s'agissant de Mayotte, qu'il s'agisse de « *maladies transmissibles graves* » ou qu'il existe un risque d'« *altération grave et durable de l'état de santé* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Ces restrictions, qui résultent de l'ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte, visent à contenir les flux d'étrangers en situation irrégulière en provenance des îles voisines, fortement stimulés par la qualité du réseau sanitaire français.

### III. — L'OUTRE-MER ET L'ÉTAT DE DROIT

La consolidation de l'État de droit s'est poursuivie outre-mer en 2005, de façon à offrir aux Français qui y vivent une protection comparable à celle dont bénéficient leurs concitoyens de métropole. Cette exigence suppose une mobilisation particulière des services de l'État dans les différentes collectivités, face à une immigration clandestine souvent beaucoup plus importante, à une délinquance plus agressive, ou encore à divers trafics profitant aux Caraïbes d'un environnement régional favorable. Un effort considérable est mené, sur les plans humain et matériel – et, s'agissant de l'immigration, sur le plan normatif –, pour mieux réprimer ces infractions, mais aussi pour donner au ministère de la justice les moyens d'assurer ses missions dans des conditions plus favorables.

#### A. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE OUTRE-MER

L'immigration clandestine est une cause d'inquiétude majeure pour nos compatriotes d'outre-mer, qui craignent pour leur sécurité personnelle, mais aussi pour le développement économique et social de leurs collectivités. L'importance et les dangers de ce phénomène ont conduit, au cours des dernières années, à une mobilisation massive des moyens de l'État, naturellement chargé d'assurer un égal respect de la loi en tout point du territoire national.

##### 1. Une situation singulièrement inquiétante dans les départements d'Amérique et à Mayotte

Le nombre d'immigrés clandestins, par nature difficile à évaluer précisément, serait compris entre 10 000 et 20 000 personnes en Guadeloupe<sup>(1)</sup>, entre 30 000 et 35 000 personnes en Guyane, et dépasserait 45 000 personnes à Mayotte – ce qui représente presque le tiers de la population de cette collectivité<sup>(2)</sup>. Cette pression migratoire, naturellement plus forte outre-mer qu'en métropole du fait d'un environnement régional beaucoup plus pauvre (*voir tableau ci-après*), explique qu'aujourd'hui, sur l'ensemble des reconduites à la frontière effectuées en France, près d'une sur deux concerne l'outre-mer.

---

(1) Chiffres fournis par le ministère de l'Outre-mer en septembre 2006. La situation de Saint-Martin est également très inquiétante, bien qu'il n'existe pas d'estimation du nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire de cette commune guadeloupéenne.

(2) Chiffres issus du rapport remis par le Gouvernement au Parlement en février 2006 sur les orientations de la politique de l'immigration.

## DIFFÉRENTIELS ÉCONOMIQUES RÉGIONAUX

| Pays source          | PIB par habitant dans le pays source ( <i>en euros</i> ) | PIB par habitant dans la collectivité française ( <i>en euros</i> ) | Coefficient multiplicateur |
|----------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Haïti <sup>(1)</sup> | 1 610                                                    | 14 037<br>(Guadeloupe)                                              | 8,7                        |
| Comores              | 431                                                      | 3 900<br>(Mayotte)                                                  | 9,1                        |
| Surinam              | 812                                                      | 10 550<br>(Guyane)                                                  | 13                         |
| Guyana               | 703                                                      | 10 550<br>(Guyane)                                                  | 15                         |

L'ampleur de ce phénomène a fait l'objet d'une véritable prise de conscience au cours des dernières années et a conduit le Parlement à exercer un contrôle approfondi : le Sénat a constitué une commission d'enquête sur l'immigration clandestine, qui a remis son rapport en avril 2006 <sup>(2)</sup>, tandis que la commission des Lois de l'Assemblée nationale a créé une mission d'information plus ciblée, sur la situation de l'immigration à Mayotte, dont le rapport a été publié en mars 2006 <sup>(3)</sup>.

Les entrées irrégulières sur le territoire national sont généralement effectuées par voie maritime, sur des embarcations rapides et dangereuses, grâce au soutien de filières organisées. La situation est toutefois différente à Saint-Martin, où l'absence de frontière clairement matérialisée avec la partie néerlandaise de l'île permet des entrées aisées en territoire français, ainsi qu'en Guyane, où la frontière terrestre avec le Surinam et le Brésil, longue de plus de 1 000 kilomètres et majoritairement située dans la forêt amazonienne, reste peu contrôlée et permet plus facilement les traversées individuelles.

La recherche de meilleures conditions de vie demeure la première motivation des immigrés clandestins, pour lesquels les activités illégales sont une source d'enrichissement : en Guyane, entre 5 000 et 10 000 personnes se livreraient à l'orpaillage clandestin, tandis qu'on estime à 10 000 le nombre de travailleurs illégaux à Mayotte. Par ailleurs, l'éventuel accès à la nationalité française exerce également une forte attraction. Ainsi, les mères comoriennes venues accoucher à Mayotte parviennent fréquemment à faire reconnaître leur enfant par un Français, contre rémunération, ce qui permet à l'enfant d'obtenir immédiatement la nationalité française et évite ainsi à la mère toute reconduite à la frontière. L'explosion du nombre de reconnaissances de paternité à Mayotte, au cours des cinq dernières années, témoigne du développement de cette pratique : alors que 882 actes étaient enregistrés en 2001, leur nombre a plus que sextuplé, pour atteindre 5 423 en 2005 !

---

(1) Chiffres de 2002.

(2) Rapport (n° 300) de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, daté du 6 avril 2006 (président : M. Georges Othily ; rapporteur : M. François-Noël Buffet).

(3) Rapport (n° 2 932) de la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, enregistré le 8 mars 2006 à la présidence de l'Assemblée nationale (président : M. René Dosière ; rapporteur : M. Didier Quentin).



Il est probable que seuls des progrès sensibles dans le volume, la répartition et le contrôle de l'aide au développement destinée aux pays sources permettraient de résoudre durablement cette situation. Néanmoins, à plus court terme, le Gouvernement, pour garantir la cohésion nationale et assurer l'intégration des étrangers en situation régulière, doit s'efforcer d'adapter rapidement son action à ce défi sur le terrain, en interceptant plus efficacement les flux clandestins entrants et en éloignant un nombre accru d'étrangers en situation irrégulière. Cet effort peut désormais être d'autant mieux conduit que le cadre normatif vient d'être adapté aux exigences particulières de la lutte contre l'immigration clandestine outre-mer.

## 2. Les mesures législatives prises au cours de l'année écoulée

La gravité de la situation de l'immigration outre-mer y justifie pleinement l'adaptation des normes nationales au contexte local, afin de limiter les détournements de procédure et de faciliter l'action des forces de l'ordre, dans le respect des principes à valeur constitutionnelle. Ce constat a conduit à inclure dans la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration un important volet spécifiquement consacré à l'outre-mer, permettant d'apporter des réponses juridiques adaptées à la situation singulière de l'immigration en Guyane, en Guadeloupe et surtout à Mayotte.

Les principales mesures figurant dans cette loi visent d'abord à faciliter, sur les côtes ou les axes routiers les plus sensibles, **les contrôles d'identité et la visite sommaire des véhicules suspects**. Ces derniers pourront être immobilisés temporairement, voire mis hors d'usage, sur ordre du Procureur de la République (solution parfois inévitable, par exemple dans le cas des pirogues en forêt guyanaise). Dans le même esprit, la loi renforce le contrôle des titres d'identité et de séjour, lors de l'embarquement des voyageurs dans les transports non urbains, et autorise la prise des données biométriques des personnes franchissant la frontière sans titre de séjour – ce qui permettra aux forces de l'ordre de se doter de fichiers modernes et adaptés aux situations locales.

La **lutte contre le travail clandestin** sera également renforcée, notamment à Mayotte où les équipes d'inspection pourront enfin contrôler l'activité des employés de maison, tandis que les employeurs fautifs pourront se voir infliger des amendes administratives réellement dissuasives.

Enfin, ce texte a prévu de nouveaux instruments pour **limiter les détournements de procédure**, qu'il s'agisse :

— des recours dilatoires déposés à l'encontre des arrêtés de reconduite à la frontière en Guadeloupe. Sur l'ensemble de ce territoire, le dépôt ne suffira plus à suspendre la procédure d'éloignement – des dispositions semblables avaient déjà été prises pour Mayotte et la Guyane ;

— des reconnaissances de paternité abusives à Mayotte. Le délai pour reconnaître un enfant sera ramené de 15 à 3 jours, délai de droit commun ; un père ayant reconnu un enfant naturel né d'une mère étrangère devra participer aux frais d'accouchement ; enfin, le parquet, saisi par l'officier d'état civil, pourra, à l'issue d'une enquête, s'opposer à l'enregistrement des reconnaissances d'enfants présumées frauduleuses ;

— ou encore des modalités de célébration et d'enregistrement des mariages de droit local à Mayotte : pour l'avenir, la compétence des officiers d'état civil, souvent contournés et mal informés des mariages célébrés par les cadis <sup>(1)</sup>, est généralisée ; pour le passé, à l'inverse, l'application du principe de la possession d'état de Français est assouplie pour tenir compte de la désorganisation de l'état civil sur place.

Nombre de ces dispositions législatives nécessitant des textes réglementaires pour être applicables, **votre rapporteur souhaite évidemment que les décrets requis paraissent dans les plus brefs délais**, compte tenu de l'urgence de la situation et des tensions sociales croissantes dans certaines collectivités.

### 3. L'amplification des efforts engagés sur le terrain

#### *a) Des effectifs accrus et des éloignements plus nombreux*

Un important effort de rattrapage a été mené depuis cinq ans pour mettre le niveau des effectifs policiers en rapport avec l'importance de l'immigration clandestine subie par certaines collectivités ultramarines.

Ainsi, depuis 2001, les effectifs de la police aux frontières (PAF), chargée d'intercepter et d'éloigner les étrangers en situation irrégulière, ont crû de 15 % en Guadeloupe, de 50 % en Guyane et de 100 % à Mayotte. Au 1<sup>er</sup> septembre 2006, les effectifs de la PAF à Mayotte ont été portés à 139 fonctionnaires, ce qui représente une hausse de 58 % en l'espace de huit mois seulement. La gendarmerie nationale a également été mobilisée pour Mayotte, où intervient depuis novembre 2005 un escadron de gendarmerie mobile, alors qu'auparavant cette collectivité ne bénéficiait que d'un peloton de gendarmerie mobile (prélevé sur les effectifs en principe consacrés à La Réunion).

Ce renforcement des moyens humains a permis d'accroître le nombre de reconduites à la frontière de 85 % en Guadeloupe, de 100 % en Guyane et de 106 % à Mayotte, le nombre total de reconduites effectuées outre-mer progressant dans les mêmes proportions, de 7 640 en 2001 à 15 588 en 2005 (soit une hausse de 104 %).

À Mayotte, les opérations d'interception en mer menées par la PAF ont gagné en efficacité au cours des dernières années : le nombre des embarcations in-

---

(1) *Magistrats de droit musulman.*

terceptées et celui des passeurs arrêtés ont constamment progressé entre 2002 et 2005, passant respectivement de 7 à 59 et de 16 à 64 <sup>(1)</sup>.

Dans l'ensemble des DOM, le nombre d'étrangers clandestins éloignés a augmenté en 2005, les chiffres les plus élevés concernant naturellement les départements les plus affectés par les infractions, c'est-à-dire la Guadeloupe et surtout la Guyane (*voir tableau ci-après*). Comme les années précédentes, la majorité des clandestins interpellés en Guyane étaient originaires du Brésil et du Surinam, tandis que ceux qui l'ont été en Guadeloupe ou en Martinique provenaient essentiellement d'Haïti, de la Dominique ou de Sainte-Lucie.

#### LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE DANS LES DOM EN 2005

| Département | Infractions constatées en 2005 | Éloignements exécutés en 2005 | Rappel éloignements exécutés en 2004 | Variation 2004-2005 du nombre d'éloignements |
|-------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------|
| Réunion     | 109                            | 56                            | 42                                   | + 33,3 %                                     |
| Guadeloupe  | 1 823                          | 1 253                         | 1 083                                | +15,7 %                                      |
| Martinique  | 728                            | 603                           | 466                                  | + 29,4 %                                     |
| Guyane      | 9 195                          | 5 942                         | 5 318                                | + 11,7 %                                     |
| Total DOM   | 11 855                         | 7 854                         | 6 864                                | + 14,4 %                                     |

Les premiers chiffres disponibles pour l'année en cours sont également encourageants : selon les informations communiquées par M. François BAROIN, ministre de l'Outre-mer, à la commission des Lois lors de son audition le 18 octobre dernier, 16 707 étrangers en situation irrégulière ont été éloignés des collectivités ultramarines au 1<sup>er</sup> août 2006, ce qui représente 53,4 % du total national. À cette date, 5 207 éloignements avaient été effectués en Guyane et 8 127 à Mayotte. Dans ce dernier cas, le résultat est d'ores et déjà supérieur aux 7 714 éloignements effectués en 2005 <sup>(2)</sup> et devrait permettre d'atteindre l'objectif de 12 000 éloignements dans l'année fixé par le ministère de l'Intérieur (*voir tableau ci-après*).

#### ÉLOIGNEMENTS EFFECTUÉS À MAYOTTE DE 2002 À 2006

| Année                       | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006<br>(chiffres au 1 <sup>er</sup> août) |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------------------|
| Nombre d'étrangers éloignés | 3 970 | 6 241 | 8 599 | 7 714 | 8 127                                      |

(1) Les chiffres provisoires pour 2006 confirment cette évolution : au 1<sup>er</sup> septembre 2006, 59 embarcations ont été interceptées (dont les deux tiers grâce aux radars), permettant l'interpellation de 91 passeurs et 1 200 étrangers en situation irrégulière.

(2) En 2005, la mobilisation de la PAF pour accroître le nombre d'éloignements vers les Comores avait été entravée par la fermeture des liaisons maritimes commerciales entre Mayotte et l'île voisine d'Anjouan.

### ***b) La mise à niveau progressive des moyens matériels***

Les organes de contrôle spécifiques mis en place par le Parlement au cours de l'année écoulée sont parvenus à un même constat : si les moyens humains ont crû, les moyens hélicoptés et nautiques disponibles pour la surveillance des côtes françaises sont en revanche restés nettement insuffisants jusqu'en 2005, que ce soit à Mayotte ou dans les départements français d'Amérique (DFA).

Le sous-équipement manifeste des forces de l'ordre à Mayotte pour assurer le contrôle des flux migratoires commence heureusement à prendre fin :

— deux radars fixes, financés par le ministère de l'Outre-mer pour un coût de 2,5 millions d'euros, sont opérationnels depuis novembre 2005 et avril 2006, et permettent de surveiller très efficacement les eaux situées entre l'île comorienne d'Anjouan et Mayotte. Le ministère de l'Intérieur a également annoncé l'installation prochaine d'un troisième radar sur l'île. La bonne utilisation de ces équipements suppose toutefois la mise en place de patrouilles nautiques régulières, capables de vérifier la nature des embarcations détectées par les radars.

— au cours des années 2005 et 2006, le nombre des vedettes disponibles aura doublé. Ainsi, la gendarmerie dispose depuis le second semestre 2005 d'une nouvelle vedette. Surtout, la brigade nautique de la PAF, qui a déjà bénéficié en 2005 d'une vedette suffisamment moderne pour poursuivre les embarcations dirigées par les passeurs, devrait recevoir deux nouvelles vedettes d'interception en décembre 2006.

Enfin, le ministère de l'Intérieur a prévu de financer la reconstruction et le regroupement des locaux de la PAF de Mayotte, afin d'y intégrer à la fois les services judiciaires, le centre de rétention administrative et une zone d'attente pour personnes en instance.

### ***c) L'extension de la coopération internationale***

La coopération avec les pays sources ou de transit, traditionnellement insuffisante, commence à être renforcée, notamment dans les cas de la Guyane et de la Guadeloupe.

S'agissant de la Guyane, des discussions sont en cours avec le Guyana en vue de la prochaine signature d'un accord de réadmission – de tels accords ont déjà été conclus avec le Brésil en 1996 et le Surinam en 2004 –, tandis que la coopération transfrontalière avec le Brésil devrait conduire en 2008 à la mise en place d'un commissariat commun à Saint-Georges de l'Oyapock.

Pour ce qui concerne la Guadeloupe, un accord de réadmission a été signé avec la Dominique le 8 février 2006. Par ailleurs, des progrès sont enregistrés dans la sécurisation des documents de séjour délivrés par les autorités néerlandaises sur l'île de Saint-Martin.

## B. LA MOBILISATION DE L'ÉTAT FACE À L'INSÉCURITÉ

### 1. La stabilisation globale de la délinquance outre-mer

Nos concitoyens d'outre-mer sont en droit d'attendre que l'administration défende leur droit à la sûreté, au même titre qu'en métropole. Le taux de criminalité moyen reste, outre-mer, généralement inférieur à celui de la métropole <sup>(1)</sup>, malgré des infractions à la police des étrangers plus nombreuses. Toutefois, l'évolution de la délinquance outre-mer constituait l'an dernier une source d'inquiétude, appelant une mobilisation accrue des forces de l'ordre. Les résultats obtenus dans ce domaine par le Gouvernement sont aujourd'hui en progrès : après avoir augmenté de 5,7 % en 2004 (et de 11,4 % sur la période 2001-2004), le nombre de crimes et délits est stabilisé en 2005 (voir tableau ci-après).

#### NOMBRE DE CRIMES ET DÉLITS COMMIS OUTRE-MER

| Collectivité             | Nombre d'habitants | 2003    | 2004    | 2005    | Évolution 2004-2005 |
|--------------------------|--------------------|---------|---------|---------|---------------------|
| Guadeloupe               | 453 000            | 27 837  | 28 578  | 27 882  | - 2,4 %             |
| Martinique               | 393 800            | 22 459  | 23 598  | 22 252  | - 5,7 %             |
| Guyane                   | 191 000            | 19 303  | 20 552  | 23 458  | + 14,1 %            |
| Réunion                  | 775 000            | 34 415  | 34 202  | 34 177  | - 0,1 %             |
| Mayotte                  | 162 000            | 10 491  | 12 951  | 12 855  | - 0,7 %             |
| Nouvelle-Calédonie       | 230 789            | 11 464  | 13 669  | 12 697  | - 7,1 %             |
| Polynésie française      | 256 200            | 9 096   | 9 123   | 10 149  | + 11,2 %            |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 6 316              | 109     | 109     | 90      | - 17,4 %            |
| Wallis et Futuna         | 14 944             | 115     | 152     | 183     | + 20,4 %            |
| Total outre-mer          | 2 483 049          | 135 289 | 142 934 | 143 743 | + 0,6 %             |

La situation de la délinquance générale s'améliore nettement en Martinique, en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon. D'autres évolutions plus ciblées sont encourageantes en 2005 : la délinquance de voie publique <sup>(2)</sup> a diminué de 9,2 % en Guadeloupe, de 8,3 % en Nouvelle-Calédonie et de 29,6 % à Saint-Pierre-et-Miquelon. En revanche, la délinquance des mineurs a augmenté en Polynésie française (+ 14,7 %) et en Nouvelle-Calédonie (+10,9 %), collectivités dotées de compétences très étendues, notamment en matière de protection de l'enfance.

Toutefois, sur les trois collectivités qui connaissent une augmentation globale de la délinquance (Guyane, Polynésie française et îles Wallis et Futuna), seul le cas de la Guyane apparaît véritablement préoccupant. En effet, le taux de criminalité est nettement plus élevé en Guyane qu'en métropole, même si l'on fait abs-

(1) Le taux de criminalité est demeuré stable outre-mer en 2005, où il s'est élevé à 5,8 %, alors qu'il atteint 6,3 % en métropole.

(2) Nombre de délits, délinquance financière et infractions routières exceptées.

traction des nombreuses infractions à la police des étrangers relevées dans ce DOM <sup>(1)</sup>. Par ailleurs, le nombre de crimes et délits y augmente constamment depuis 2001, la progression atteignant 54,8 % en 4 ans. En 2005, la délinquance de voie publique y a crû de 32,9 %, le nombre de faits constatés passant de 5 716 à 7 585.

S'agissant de Mayotte, la délinquance de voie publique, liée à l'importance de la population clandestine très pauvre vivant dans cette collectivité, a connu une nette hausse en 2005 (+ 38,6 %), mais elle est à présent en décrue (- 20 % au cours des sept premiers mois de l'année 2006).

D'une manière plus générale, il convient de rappeler que les infractions aux règles d'entrée et de séjour des étrangers représentent à elles seules plus de 16 % des faits constatés outre-mer, contre 2,2 % en métropole. Elles sont particulièrement importantes dans plusieurs collectivités, notamment en Guyane et à Mayotte, où elles représentent respectivement 39 % et 59 % du total des crimes et délits <sup>(2)</sup>.

## **2. Les moyens supplémentaires mis en place par le Gouvernement**

Le Gouvernement a poursuivi en 2005 la mise en œuvre des mesures découlant de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, en engageant des moyens humains et matériels accrus et en poursuivant l'amélioration de la répartition respective des forces de police et de gendarmerie, notamment en Martinique et à La Réunion. La pérennisation de deux escadrons de gendarmerie mobile déployés en Guyane, contribuant à la lutte contre l'orpaillage clandestin, devrait permettre d'y réduire la violence. La création de nouvelles sections départementales d'intervention en Guyane, à La Réunion et à Mayotte est également de nature à renforcer la sécurité dans ces collectivités.

Cet effort est particulièrement bienvenu dans le cas de la Guyane, où les forces de l'ordre n'ont pas encore réussi à inverser l'évolution de la délinquance – bien qu'elles y disposent déjà d'environ deux fois plus de fonctionnaires par habitant que dans le reste de l'outre-mer (*voir tableau ci-après*). Dans ce DOM, où les effectifs de police ont augmenté de 19 % depuis 2003, un nouveau commissariat a été ouvert en milieu d'année à Saint-Georges de l'Oyapock, tandis que la reconstruction de l'hôtel de police de Cayenne a été relancée. Enfin, la lutte contre l'orpaillage clandestin s'est intensifiée, le nombre d'opérations *Anaconda* passant de 73 en 2004 à 107 en 2005 (et 58 au cours du premier semestre 2006).

La remise à niveau des effectifs devra toutefois être poursuivie dans les îles françaises de l'Océan indien. En effet, le taux de criminalité, qui se situe dans la moyenne nationale, n'y justifie pas une trop faible présence des forces de

---

(1) Le taux de criminalité s'élève en Guyane à 12,3 % et, si l'on excepte les infractions à la police des étrangers, à 7,5 %.

(2) A Mayotte, le taux de criminalité ne s'élève donc, hors police des étrangers, qu'à 1,7 % : il est donc entre 3 et 4 fois inférieur au taux de criminalité métropolitain.

l'ordre : à La Réunion et à Mayotte, le nombre d'habitants couverts par un gendarme est presque deux fois supérieur à la moyenne ultramarine ; le même écart peut être constaté s'agissant des effectifs policiers à La Réunion.

#### EFFECTIFS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE OUTRE-MER

| Collectivité             | Effectifs de la police nationale | Nombre d'habitants par policier <sup>(1)</sup> | Effectifs de la gendarmerie nationale <sup>(2)</sup> | Nombre d'habitants par gendarme <sup>(3)</sup> |
|--------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Guadeloupe               | 973                              | 135,8                                          | 855                                                  | 375,2                                          |
| Martinique               | 873                              | 171,8                                          | 711                                                  | 348,8                                          |
| Guyane                   | 588                              | 93,5                                           | 826                                                  | 164,6                                          |
| Réunion                  | 1 052                            | 248                                            | 800                                                  | 642,6                                          |
| Mayotte                  | 250                              | 172                                            | 186                                                  | 639,8                                          |
| Nouvelle-Calédonie       | 568                              | 160,9                                          | 700                                                  | 199,1                                          |
| Polynésie française      | 234                              | 119                                            | 577                                                  | 395,8                                          |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 9                                | -                                              | 31                                                   | 203,7                                          |
| Wallis et Futuna         | 1                                | -                                              | 15                                                   | 996,3                                          |
| Total outre-mer          | 4 548                            | 159,9                                          | 4 701                                                | 367,4                                          |

Par ailleurs, votre rapporteur avait regretté l'an dernier qu'en l'absence de cellule permanente de coordination, les groupements d'intervention régionaux (GIR) aient seulement une activité réduite outre-mer. De telles structures s'avéreraient en effet utiles, surtout dans les collectivités où la délinquance (notamment le trafic de produits stupéfiants) est la plus forte. À cet égard, des progrès ont été effectués, puisque le GIR de Guyane a été doté, à la fin du premier semestre 2006, d'une structure permanente, tandis que les GIR de Martinique et de la Guadeloupe ont été réactivés tout en conservant leur structure non permanente.

### C. L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ILLICITES

L'environnement régional des Caraïbes explique leur vulnérabilité particulière face au trafic de produits stupéfiants et, s'agissant de Saint-Martin, au blanchiment d'argent. La mobilisation des services de l'État a toutefois permis de mieux endiguer en 2005 ces formes de délinquance en Guadeloupe et en Martinique, afin d'y éviter la consolidation d'une économie souterraine.

#### 1. Le trafic de produits stupéfiants

- La consommation et la circulation de produits stupéfiants particulièrement dangereux, tels que la cocaïne et le crack, sont traditionnellement importantes dans les départements français d'Amérique (DFA).

(1) En zone police.

(2) Total comprenant la gendarmerie départementale et la gendarmerie mobile.

(3) En zone gendarmerie.

Ainsi, avec 217 personnes interpellées pour consommation de crack en 2005, les DFA représentent à eux seuls 31,4 % du total national de ces interpellations. La hausse de cette proportion par rapport à 2004 (28,5 % du total national) reflète bien le caractère très préoccupant de cette consommation, surtout en Martinique et en Guyane.

Malgré cet engouement inquiétant, l'évolution générale des statistiques en matière de consommation de produits stupéfiants outre-mer est nettement positive en 2005 : le nombre d'infractions constatées y a baissé de près de 19 %, même s'il existe dans ce domaine des évolutions divergentes selon les collectivités concernées (voir tableau ci-après).

#### NOMBRE D'INFRACTIONS À LA LÉGISLATION SUR LES PRODUITS STUPÉFIANTS

| Département      | 2003         | 2004         | 2005         | Évolution<br>2004/2005 |
|------------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Martinique       | 1 757        | 1 627        | 982          | - 39,6 %               |
| Guadeloupe       | 797          | 757          | 842          | + 11,2 %               |
| Guyane           | 381          | 333          | 378          | + 13,5 %               |
| <b>Total DFA</b> | <b>2 935</b> | <b>2 717</b> | <b>2 202</b> | <b>- 19 %</b>          |

Par ailleurs, les forces de l'ordre ont réussi, grâce à la coopération efficace des États de la région, à saisir en 2005 une quantité accrue de produits stupéfiants, et plus particulièrement de cocaïne.

Ainsi, en 2005, l'outre-mer a représenté 43 % des 5,19 tonnes de cocaïne saisies en France, contre seulement 9 % en 2004. Ce résultat s'explique largement par deux importantes saisies réalisées sur des voiliers en Martinique (1,69 tonne) et en Guadeloupe (0,55 tonne). En outre, la mobilisation des services de police et de douane dans les aéroports des DFA a permis de porter de 52,9 à 133,7 kilogrammes les quantités de cocaïne qui y ont été saisies en 2005 <sup>(1)</sup>. Ces chiffres confirment que la Martinique et Saint-Martin, du fait de leur position géographique sur la « route » reliant la zone de production sud-américaine au marché européen, restent pour le trafic de cocaïne des points de passage importants (par voie maritime, mais aussi aérienne).

De même, 57 % des saisies de crack effectuées en France au cours de l'année 2005 l'ont été dans les DFA (6,1 kilogrammes saisis), même s'il existe une baisse sensible de ces saisies depuis 2002.

- Sur le plan opérationnel, les efforts de coordination entre les services de l'État au sein de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCTIS) ont commencé à porter leurs fruits, de même que l'amélioration de la coopération des États de la région.

(1) 35,4 % des saisies de cocaïne effectuées en 2005 dans les aéroports français l'ont été au départ ou en provenance des DFA et de la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin, contre 27 % en 2004.



Grâce à l'arraisonnement du cargo *Master Endeavour*, l'OCRTIS a permis la saisie de 1,8 tonne de cocaïne en mars 2006. Le bilan de l'activité de l'antenne dont dispose l'OCRTIS en Martinique, depuis sa création en juin 2004, est d'ailleurs éloquent :

— 280 dossiers ont été ouverts (dont 195 ont été traités et renvoyés aux magistrats) ;

— 15 organisations criminelles fournissant le « marché » français ont été démantelées ;

— 195 personnes ont été placées en garde à vue et 120 trafiquants écroués ;

— plus de 6 tonnes de cocaïne ont été saisies, de même que 600 kilogrammes d'herbe de cannabis, 13 kilogrammes de résine de cannabis et 1 kilogramme de crack ;

— d'importants matériels ont été saisis (un cargo, 4 voiliers, 2 go-fast, 1 caboteur et 1 yole).

Ces résultats encourageants ont été rendus possibles par la collaboration efficace entre la marine nationale et les services répressifs français, ainsi que par l'échange d'informations avec les pays de la Caraïbe et de l'Amérique (et notamment avec les États-Unis qui ont nettement amélioré leur coopération avec les États européens). Ces informations ont fait l'objet d'une centralisation par l'antenne de l'OCRTIS à Fort-de-France.

Dans le même temps, l'effort de formation des fonctionnaires à la lutte contre ces trafics s'est poursuivi au sein du Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD), organe créé en 1992 et installé en Martinique. Le CIFAD a ainsi assuré, au profit de plus de 1 000 stagiaires, 47 stages de formation en 2005, contre 37 stages en 2004. Il a également organisé le 30 janvier 2006 un séminaire des procureurs caribéens à Fort-de-France.

Votre rapporteur se félicite du succès de cette approche reposant sur les synergies entre services et l'entraide entre nations, qui sont indispensables pour réprimer les agissements de trafiquants particulièrement réactifs et imaginatifs.

## **2. Le blanchiment d'argent**

Si l'outre-mer dans son ensemble ne présente pas une propension au blanchiment d'argent plus élevée que la métropole, en revanche la partie française de l'île de Saint-Martin, en Guadeloupe, reste particulièrement exposée du fait de son environnement régional (importance des flux de voyageurs, mais aussi des opérations financières et du trafic de produits stupéfiants). Les 13 casinos actuellement implantés sur la partie néerlandaise de l'île (dite Sint-Maarten) ne sont en effet soumis à aucune réglementation, alors même que l'industrie du jeu y génère cha-

que année plus de 40 millions de dollars, au profit notamment de clans mafieux d'origine étrangère.

Malgré la rigueur de la législation française face à ce type de phénomènes, une vigilance particulière s'impose pour éviter toute « contamination » de la partie française de l'île par ces activités financières. À cet égard, les risques les plus élevés concernent sans doute les investissements, qui constituent la phase finale du processus de blanchiment, souvent difficile à identifier.

Pour cette raison, le ministère chargé de l'économie et des finances, qui dispose depuis 1990 d'une cellule de coordination avec les services de police et les autorités judiciaires, baptisée TRACFIN, ne relâche pas sa surveillance. Le nombre de déclarations de soupçon reçues par TRACFIN est ainsi passé, pour la Guadeloupe, de 107 en 2004 à 247 en 2005, ce qui représente plus de la moitié du total des déclarations reçues par cette cellule pour l'ensemble de l'outre-mer. Pour la seule commune de Saint-Martin, 69 déclarations ont été reçues en 2005, ce qui représente une hausse de 56,8 % par rapport à l'année précédente. Toutefois, le nombre de dossiers transmis à la justice reste faible (3 seulement pour la Guadeloupe en 2005) et, compte tenu de la durée des procédures engagées au cours des dernières années, il est encore trop tôt pour en connaître l'issue.

Indépendamment de ce nécessaire suivi administratif et judiciaire, il est bien évident qu'un assainissement durable de la situation à Saint-Martin ne pourra être obtenu en l'absence de véritable coopération des autorités judiciaires néerlandaises. Or, comme votre rapporteur le regrettait déjà l'an dernier, cette coopération peine à se concrétiser.

## **D. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES JURIDICTIONS ET DES PRISONS**

### **1. Des magistrats plus nombreux dans des locaux rénovés**

L'effort mené depuis plusieurs années pour renforcer les moyens humains et matériels à la disposition du ministère de la justice outre-mer s'est poursuivi au cours des douze derniers mois. L'enjeu est d'importance, car les magistrats, qui doivent souvent traiter outre-mer des questions juridiques d'une complexité particulière, doivent pourtant y garantir aux citoyens une justice de qualité équivalente à celle de la métropole.

#### *a) L'évolution des effectifs*

Afin de remédier aux traditionnels problèmes de sous-effectifs qui pénalisent ces juridictions, le nombre de magistrats en fonction outre-mer avait été porté de 289 à 295 entre 2004 et 2005. En 2006, l'effectif a augmenté à nouveau pour atteindre 300 magistrats au 1<sup>er</sup> juillet, grâce à l'arrivée de 64 fonctionnaires. Parmi eux, 60 sont venus de métropole, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) selon laquelle il convient, sauf excep-

tion individuelle justifiée par le profil du poste, d'alterner, au cours de la carrière des magistrats, affectations en métropole et outre-mer.

L'effort de rattrapage des effectifs devra être maintenu à l'avenir, afin de ne laisser aucun poste vacant, car les juridictions ultramarines comptent 322 emplois théoriques.

### ***b) Les projets immobiliers***

Plusieurs projets immobiliers devraient également contribuer à l'amélioration du fonctionnement de la justice outre-mer.

Il s'agit d'abord de remédier à l'exiguïté de certains locaux. Ainsi, en juin 2006, en Guadeloupe, le tribunal pour enfants et le conseil de prud'hommes ont été relogés dans l'ancienne caserne de gendarmerie de Point-à-Pitre – laquelle accueillait déjà les services de l'instruction et du juge de la liberté et de la détention. De même, en Guyane, l'acquisition et l'aménagement d'un immeuble ont permis d'y reloger les juridictions le 9 mai 2006, pour un coût de 800 000 euros.

La vétusté de certains locaux rend également nécessaires d'autres travaux outre-mer. En Guyane, le réaménagement du palais de justice de Saint-Laurent du Maroni a débuté le 15 septembre 2006 et devrait s'achever à la fin du premier trimestre 2007, pour un coût de 630 000 euros. Dans le même esprit, la mise aux normes des bâtiments de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion est prévue pour un coût de 56 000 euros.

Par ailleurs, les graves dégâts causés à Mayotte par le cyclone *Ernest* le 20 janvier 2005 ont conduit à programmer la démolition du palais de justice de Mamoudzou, qui devrait avoir lieu au cours du quatrième trimestre 2006. Une étude sur la possibilité de construire un nouveau bâtiment sur un terrain situé à proximité du palais actuel a été commandée.

Enfin, en Guadeloupe, la création d'un tribunal de première instance est envisagée sur la commune de Saint-Martin, afin de tenir compte de sa transformation annoncée en collectivité d'outre-mer (COM) à part entière.

## **2. Une population carcérale mieux accueillie**

### ***a) Les progrès enregistrés***

La situation des établissements pénitentiaires outre-mer reste difficile, les capacités d'accueil demeurant inférieures au nombre de détenus. La surpopulation carcérale est toutefois plus limitée au 1<sup>er</sup> juillet 2006 qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2005, à la fois parce que les détenus sont moins nombreux (3 890 contre 3 963) et parce que le nombre de places opérationnelles a légèrement crû (3 042 contre 3 039). Ainsi, le taux moyen d'occupation des 14 établissements, maisons d'arrêt et centres pénitentiaires confondus, est passé de 130,4 % en 2005 à 127,9 % en 2006 (*voir tableau ci-après*).

**SITUATION DES PRISONS OUTRE-MER (au 1<sup>er</sup> juillet 2006)**

| Collectivité             | Nombre de places opérationnelles | Nombre de détenus | Taux d'occupation en 2006 | Rappel taux d'occupation en 2005 |
|--------------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Guadeloupe               | 634                              | 742               | 117 %                     | 121,9 %                          |
| Martinique               | 490                              | 690               | 140,8 %                   | 141,2 %                          |
| La Réunion               | 911                              | 994               | 109,1 %                   | 121,7 %                          |
| Guyane                   | 469                              | 654               | 139,4 %                   | 132,8 %                          |
| Mayotte                  | 90                               | 134               | 148,9 %                   | 163,3 %                          |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 8                                | 4                 | 50 %                      | 12,5 %                           |
| Polynésie française      | 245                              | 363               | 148,2 %                   | 134,3 %                          |
| Wallis et Futuna         | 3                                | 2                 | 66,7 %                    | 33,3 %                           |
| Nouvelle-Calédonie       | 192                              | 307               | 159,9 %                   | 152,1 %                          |
| <b>Total outre-mer</b>   | <b>3 042</b>                     | <b>3 890</b>      | <b>127,9 %</b>            | <b>130,4 %</b>                   |

Si la situation s'est améliorée en Guadeloupe et surtout à La Réunion et à Mayotte, elle s'est en revanche dégradée en Guyane, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Au vu des données communiquées par le ministère chargé de l'outre-mer, le taux d'occupation (compris entre 150 % et 160 %) des établissements suivants semble peu compatible avec le respect de la dignité des personnes et la préparation de leur réinsertion sociale :

- maison d'arrêt de Basse-Terre (Guadeloupe) ;
- maison d'arrêt de Saint-Denis (La Réunion) ;
- centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania (Polynésie française) ;
- centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie).

***b) Les actions en cours pour augmenter les capacités d'accueil***

Votre rapporteur, qui s'était déjà inquiété de ces difficultés l'an dernier, note avec satisfaction que d'importants efforts sont actuellement engagés pour accroître les capacités d'accueil des prisons outre-mer. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) prévoit d'ailleurs la création, à terme, de 1 600 places sur le territoire de ces différentes collectivités, ce qui suppose tant l'extension des établissements actuels que la construction de nouveaux établissements.

**• Les projets de construction :**

Deux projets de construction de nouveaux établissements sont actuellement à l'étude ou en cours d'exécution :

— à La Réunion, la construction d'une nouvelle maison d'arrêt de 570 places a commencé sur le site de Domenjod (commune de Saint-Denis) au cours du premier semestre 2006 et devrait s'achever au premier semestre 2008. Il convient de rappeler que la décision de remplacer l'actuelle maison d'arrêt de Saint-Denis avait été prise en 1999 à la suite du déplacement d'une mission parlementaire ayant constaté la vétusté alarmante de cet établissement, mais qu'elle a longtemps été retardée du fait de l'opposition des élus locaux au premier site choisi ;

— en Guadeloupe, les études prévoyant la construction d'une nouvelle prison de 340 à 400 places sur la commune de Gourbeyre devraient s'achever à la fin de l'année 2006.

• **Les projets d'extension :**

Par ailleurs, il est prévu d'étendre les établissements existant dans d'autres collectivités.

Ainsi, des travaux ont été engagés pour créer 80 places supplémentaires en Martinique (centre pénitentiaire de Ducos), 150 places à Mayotte (maison d'arrêt de Majicavo) et 115 places en Nouvelle-Calédonie.

Des études sont également en cours pour créer 160 places supplémentaires à la Martinique (centre pénitentiaire de Ducos) et 178 à 228 places en Guyane (centre pénitentiaire de Remire-Montjoly).

## **E. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ PLUS CONCENTRÉ**

L'exercice par les services de l'État de leur mission de vérification de la légalité des actes des collectivités locales contribue assurément au respect de l'État de droit outre-mer. Cette tâche y est d'autant plus délicate que l'adaptation de nombreuses normes aux contraintes particulières de l'outre-mer peut soulever des questions juridiques complexes, sans équivalent dans d'autres collectivités.

Le nombre d'actes reçus par les préfetures des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) en 2005 s'est élevé à 92 320, contre 145 933 l'année précédente (*voir tableau ci-après*). Cette diminution de 36,7 % d'une année sur l'autre s'explique essentiellement par l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, de l'article 140 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Celui-ci a, en effet, mis fin à l'obligation de transmission aux préfetures de certains actes, principalement en matière de gestion de la fonction publique territoriale et d'urbanisme.

Cette diminution a permis aux services de l'État de concentrer leur activité de contrôle sur les actes les plus importants, en consacrant davantage de temps à l'assistance juridique qu'ils offrent aux collectivités pour mieux prévenir l'apparition de contentieux. Ainsi, le nombre de lettres d'observations transmises

par les représentants de l'État aux différentes collectivités n'a diminué que de 12,5 % en 2005 et s'élève encore à 1 877 (dont presque les deux tiers pour La Réunion) : la proportion d'actes transmis faisant l'objet d'observations préfectorales a donc globalement augmenté.

La réduction du nombre d'actes transmis, ajoutée à une prévention plus efficace des litiges, explique en grande partie la forte diminution du nombre de procédures contentieuses, passé de 405 en 2004 à 129 en 2005. Il n'en demeure pas moins que la baisse du nombre de recours contentieux peut paraître quelque peu exagérée en Guadeloupe – il a été presque divisé par six d'une année sur l'autre. De même, le nombre de recours contentieux semble particulièrement faible à La Réunion : parmi les actes ayant donné lieu à des observations, moins d'un sur 50 est porté devant les tribunaux.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, le contentieux a porté essentiellement sur la fonction publique territoriale en Guadeloupe et sur l'urbanisme à La Réunion, tandis que la majorité des lettres d'observations adressées aux collectivités par le représentant de l'État en Guyane a concerné la passation de marchés publics.

#### ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ EN 2004 ET 2005 DANS LES DOM

| DOM-ROM    | Actes reçus en 2004 | Actes reçus en 2005 | Lettres d'observations en 2004 | Lettres d'observations en 2005 | Recours contentieux en 2004 | Recours contentieux en 2005 |
|------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Guadeloupe | 44 627              | 14 030              | 774                            | 379                            | 329                         | 58                          |
| Martinique | 30 485              | 18 392              | 228                            | 116                            | 4                           | 4                           |
| Guyane     | 13 657              | 12 153              | 544                            | 271                            | 63                          | 45                          |
| La Réunion | 57 164              | 47 745              | 600                            | 1 111                          | 9                           | 22                          |
| Total DOM  | 145 933             | 92 320              | 2 146                          | 1 877                          | 405                         | 129                         |

Votre rapporteur se félicite de la diminution du nombre de contentieux opposant les services de l'État aux collectivités locales dans les DOM-ROM, dès lors que le respect du droit reste assuré. L'effort mené par les préfetures pour mieux alerter les collectivités de l'illégalité de certains actes et leur permettre de les rectifier pourrait être utilement complété par une meilleure formation juridique des personnels des collectivités territoriales en charge de ces dossiers. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'absence de prise en compte des observations préfectorales doit naturellement conduire le représentant de l'État à déférer les actes susceptibles d'être annulés par les juridictions.

## IV. — LA DIFFÉRENCIATION CROISSANTE DES STATUTS

La volonté de mieux prendre en compte la diversité des contraintes auxquelles sont soumises, outre-mer, les collectivités territoriales conduit, depuis plusieurs années, à accroître les spécificités du statut de chacune d'entre elles.

Cette évolution, qui répond largement aux vœux des populations concernées, conduira prochainement le Parlement à examiner un projet de loi modernisant les institutions de l'outre-mer et créant deux nouvelles collectivités d'outre-mer (COM) à partir de communes aujourd'hui situées en Guadeloupe. Elle appelle également une réflexion portant sur l'actualité des statuts des îles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), mais aussi sur l'expression juridique des incertitudes politiques pesant sur l'avenir de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, collectivités jouissant d'une autonomie sans équivalent sur le territoire français.

### A. LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL BIENTÔT SOUMIS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Deux projets de loi complémentaires – l'un organique, l'autre ordinaire – visant à réformer les institutions ultramarines ont été présentés en Conseil des ministres le 17 mai 2006 et déposés au Sénat, première assemblée parlementaire saisie en application de l'article 39 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

Ces projets portant « *dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* » (DSIOM) proposent d'abord de tirer les conséquences du volet ultramarin de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, en dotant les départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) de nouveaux pouvoirs normatifs et en modernisant les statuts de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Ils visent également à transformer les actuelles communes guadeloupéennes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités d'outre-mer (COM) à part entière, tout en adaptant aux particularités de chaque COM les règles de droit électoral qui y sont applicables, pour le référendum local comme pour le fonctionnement des différents conseils généraux. Enfin, le projet de loi ordinaire portant DSIOM modernise le statut des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), régi par une loi du 6 août 1955 qui est aujourd'hui bien dépassée sur le plan juridique.

#### 1. Les départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) et le pouvoir normatif

Le projet de loi organique portant DSIOM prévoit que les assemblées délibérantes des DOM-ROM, si elles le demandent, pourront être habilitées par le

---

(1) Cet article prévoit, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, que « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales (...) sont soumis en premier lieu au Sénat ». Tel est bien l'objet des deux projets de loi déposés par le Gouvernement.

législateur à adapter elles-mêmes les lois et règlements qui les concernent, ou encore à élaborer les « *règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi* ». Cette nouvelle faculté, prévue depuis le 28 mars 2003 par les deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution <sup>(1)</sup>, ouvre de grandes perspectives aux élus ultramarins, qui doivent souvent attendre longtemps avant que leurs demandes d'assouplissements normatifs se concrétisent.

Un encadrement juridique a toutefois été prévu, afin de tenir compte du rôle primordial du Parlement et de l'importance des matières susceptibles d'être concernées. Ainsi, le législateur pourra refuser d'accorder tout ou partie des habilitations demandées. Par ailleurs, l'adaptation ou la fixation de la norme par les assemblées délibérantes devra être adoptée à la majorité absolue des membres de celles-ci (et non à la majorité des seuls membres présents), avant de faire l'objet d'un contrôle renforcé du représentant de l'État et, le cas échéant, du juge administratif. Enfin, pour l'adaptation des lois et règlements comme la fixation de règles intervenant dans le domaine de la loi, toute consultation des électeurs sera exclue, qu'elle porte sur la demande d'habilitation ou sur la délibération prise quant à la norme elle-même (une fois l'habilitation accordée). Il s'agit là d'une sage précaution pour éviter de soumettre le Parlement et les juridictions au poids politique propre à l'expression de la démocratie directe.

## **2. L'extension et la rénovation statutaire des collectivités d'outre-mer (COM)**

Le statut des différentes COM, à l'exception de celles situées dans l'océan Pacifique, devrait être fixé par ces projets de loi. Les dispositions statutaires poursuivent un double objectif :

— créer deux nouvelles COM sur le territoire des communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui relèvent actuellement du DOM de Guadeloupe ;

— adapter les statuts des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon au nouveau cadre juridique proposé depuis 2003 par l'article 74 de la Constitution, tout en les modernisant.

### **a) La création des COM de Saint-Barthélemy et Saint-Martin**

Le changement de régime statutaire d'une collectivité ultramarine obéit à des règles constitutionnelles exigeantes, destinées à associer pleinement à de telles évolutions les populations concernées. Ainsi, l'article 72-4 de la Constitution prévoit, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, que la transformation,

---

(1) Le deuxième alinéa de cet article prévoit que les adaptations de lois et règlements aux caractéristiques et contraintes particulières des DOM-ROM « peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences si elles y ont été habilitées par la loi ». Le troisième alinéa de ce même article ajoute que, « pour tenir compte de leurs spécificités », ces collectivités « peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ».



en COM ou DOM-ROM selon le cas, de « *tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3* (qui mentionne notamment la Guadeloupe), *ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité intéressée ait été préalablement recueilli* ». Ce consentement a été clairement exprimé lors de la consultation des électeurs organisée le 7 décembre 2003 dans les communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, le taux d'approbation dépassant respectivement 76 % et 95 %.

Par ailleurs, l'article 72-4 de la Constitution précise également qu'un tel basculement entre le régime de l'article 73 et celui de l'article 74 de la Constitution doit être « *décidé par une loi organique* », ce qui a naturellement conduit à faire figurer dans le projet de loi organique portant DSIOM les dispositions créant les COM de Saint-Barthélemy et Saint-Martin et dressant la liste de leurs compétences.

Ces statuts ont été rédigés à la lumière des « documents d'orientation » qui avaient été approuvés par les conseils municipaux des deux communes concernées, avant la consultation des électeurs. Ils prévoient que ces COM exerceront les compétences des communes, départements et régions, mais aussi des compétences additionnelles ayant trait notamment à la fiscalité, au droit domanial, à l'accès au travail des étrangers, au tourisme et également, dans le cas de Saint-Barthélemy, à l'urbanisme, aux transports et à l'environnement.

S'agissant de Saint-Martin, votre rapporteur remarque que l'exercice par l'assemblée délibérante de la collectivité de ses nouvelles compétences devra être compatible, sur le plan foncier, avec la préservation des sites exceptionnels du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ainsi que de la réserve naturelle existant dans cette commune. Par ailleurs, s'agissant de Saint-Barthélemy, les risques d'évasion fiscale devront conduire l'État à conclure avec cette collectivité une convention imposant des conditions de résidence suffisamment exigeantes pour dissuader les abus.

#### ***b) L'adaptation des statuts de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon au nouveau cadre constitutionnel***

Les projets de loi portant DSIOM devraient par ailleurs permettre de moderniser les statuts de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, actuellement régis par les dispositions issues de lois adoptées respectivement en 2001 et 1985<sup>(1)</sup>. Le caractère plus récent du statut de Mayotte ne suffit pas à assurer sa conformité à l'article 74 de la Constitution, dont la rédaction est issue de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

---

(1) Statuts fixés respectivement par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte et par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

• S’agissant de Mayotte, les modifications proposées consistent essentiellement :

— à reclasser, conformément aux nouvelles exigences constitutionnelles, en dispositions de nature organique diverses dispositions législatives ordinaires ayant trait aux règles fondamentales régissant le fonctionnement de la collectivité, ainsi qu’à l’applicabilité des lois et règlements ;

— à assouplir les conditions d’exercice de la démocratie locale en mettant en œuvre le droit de pétition, le référendum local et la consultation des électeurs ;

— à poursuivre le rapprochement avec le droit commun dans de nombreux domaines (à l’exception de la fiscalité) ;

— à moderniser les dispositions relatives au fonctionnement du conseil général, au contrôle de légalité ou encore à la procédure budgétaire.

• Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, les projets de loi proposent principalement de procéder à la codification du statut de cette COM<sup>(1)</sup>, ainsi qu’aux aménagements suivants :

— comme pour Mayotte, de nombreux reclassements de dispositions en loi organique seraient effectués, la démocratie directe trouverait de nouveaux moyens d’expression au niveau local, et les règles du contrôle de légalité et de la procédure budgétaire seraient mises à jour ;

— les institutions de Saint-Pierre-et-Miquelon verraient leur organisation et leur fonctionnement largement alignés sur le droit commun métropolitain des régions et départements ;

— le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon disposerait de compétences normatives élargies, en matière de fiscalité, d’urbanisme et d’exploitation des ressources naturelles notamment, le régime d’application des lois et règlements restant l’identité législative dans les autres domaines ;

— la collectivité recevrait des compétences semblables à celles dont disposent les DOM-ROM en matière de coopération décentralisée et de relations extérieures.

Votre rapporteur remarque que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, ajoutée à la volonté de codifier les statuts en évitant les renvois entre articles, semble avoir mécaniquement engendré une importante production législative dans ces textes – le projet de loi organique étant d’une longueur inhabituelle. Il n’en demeure pas moins que ces projets comportent de véritables innovations, dont certaines, telles que l’attribution de nouvelles compétences aux COM, ont

---

(1) Les dispositions relatives au statut de cette collectivité trouveraient leur place au sein d’une nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), comprenant également un livre distinct pour chacune des autres COM concernées (Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

une visibilité et une dimension politique évidente, tandis que d'autres sont éparées et présentent un caractère plus technique.

### **3. Les modifications du droit électoral**

Les projets de loi précités proposent également d'adapter le droit électoral applicable outre-mer aux principales évolutions statutaires qu'ils prévoient.

Ainsi, le régime des incompatibilités et des inéligibilités en vigueur à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon serait renforcé pour tenir compte de l'organisation particulière de ces collectivités. Le conseil général de la COM de Saint-Pierre-et-Miquelon disposant d'attributions plus importantes, la durée du mandat des conseillers généraux serait ramenée de six à cinq ans.

Par ailleurs, le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseils généraux des COM de Saint-Barthélemy et Saint-Martin devrait être précisé. Le Gouvernement s'est ici inspiré du mode de scrutin en vigueur dans les communes comptant au moins 3 500 habitants (mode de scrutin actuellement retenu pour Saint-Pierre-et-Miquelon) : il s'agira d'un scrutin de liste à deux tours et à la représentation proportionnelle, la « prime majoritaire » accordée à la liste arrivée en tête étant toutefois limitée au tiers des sièges (contre la moitié dans les communes).

L'ensemble de ces modifications devrait permettre l'élection dans les assemblées délibérantes de ces COM de conseillers généraux pleinement disponibles pour leurs fonctions et capables de former des majorités politiques stables et cohérentes. Il conviendra toutefois de veiller à ce que cet objectif soit atteint par des moyens proportionnés, en tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle relative au respect du « pluralisme des courants d'idées et d'opinions »<sup>(1)</sup>, d'autant que le Conseil constitutionnel sera inévitablement amené à se prononcer sur la constitutionnalité de l'ensemble des dispositions du projet de loi organique.

### **4. L'adaptation du statut des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)**

L'article 8 du projet de loi (ordinaire) portant DSIOM propose de procéder à une modification du statut des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), aujourd'hui fixé par une loi datant de 1955<sup>(2)</sup>. Votre rapporteur avait, à plusieurs reprises, appelé ce changement de ses vœux, bien qu'il n'existe pas de population permanente et guère d'enjeux politiques dans cette collectivité.

---

(1) Dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a rappelé que, si le législateur pouvait chercher à favoriser dans une assemblée délibérante « la constitution d'une majorité stable et cohérente, toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie ».

(2) Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux TAAF.

Sur le plan juridique, le statut actuel des TAAF n'est plus en phase avec notre Constitution, puisque l'ancienne catégorie des « *territoires d'outre-mer* » (TOM) a été principalement remplacée par celle des collectivités d'outre-mer (COM). L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 août 1955, précisant d'emblée que les TAAF constituent un TOM, se doit donc d'être révisé ; les TAAF constituent aujourd'hui une catégorie *sui generis* de collectivités territoriales. En vertu du dernier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution <sup>(1)</sup>, la révision statutaire peut être faite par une loi ordinaire pour les TAAF – contrairement aux COM, dont l'article 74 de la Constitution prévoit que le « *statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante* ».

Le projet de loi portant DSIOM propose d'abord de préciser le régime législatif applicable aux TAAF à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, le statut actuel ne comportant aucune indication à ce sujet. Comme pour les COM, le principe de spécialité législative, en vertu duquel ne s'appliquent que les dispositions comportant une mention expresse en ce sens, prévaudra dans les TAAF. Toutefois, les lois et règlements resteront applicables de plein droit dans une série de matières limitativement énumérées, qui ont essentiellement trait aux pouvoirs régaliens de l'État, au droit administratif, pénal, civil et commercial, ainsi qu'à la recherche. Parallèlement, les modalités techniques d'entrée en vigueur des lois et règlements dans les TAAF seraient modernisées <sup>(2)</sup>.

Il est également prévu de renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination de la composition, de l'organisation, du fonctionnement et des attributions du conseil consultatif des TAAF, qui comprend actuellement 7 membres nommés par différents ministères.

Par ailleurs, ce projet de loi attribuerait explicitement la personnalité morale aux TAAF, leur permettant de disposer formellement de l'autonomie budgétaire, mais aussi d'agir en justice. Dans ce cadre, l'État devra veiller à compenser à cette collectivité les pertes de recettes pouvant résulter de l'activité normative de l'État <sup>(3)</sup>.

Enfin, les îles éparses de l'Océan Indien, accueillant fréquemment des garnisons militaires et des scientifiques, seraient rattachées au territoire des TAAF <sup>(4)</sup>, qui ne comprend actuellement que les terres situées aux abords du pôle Sud <sup>(5)</sup>.

Sur le plan réglementaire, votre rapporteur remarque que le décret n° 56-935 du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des TAAF, com-

---

(1) *Cet alinéa dispose que « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des TAAF ».*

(2) *Il est, en particulier, probable que la suppression des formalités locales de promulgation et d'affichage constituera une simplification administrative non négligeable.*

(3) *A titre d'exemple, l'article 34 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français, qui a supprimé l'immatriculation des navires de commerce au registre des TAAF, pourrait priver cette collectivité de 900 000 euros de recettes annuelles.*

(4) *Iles Juan de Nova, Bassas da India, Europa, Glorieuses et Tromelin.*

(5) *Terre Adélie, îles Saint-Paul et Amsterdam, archipels Crozet et Kerguelen.*

portant de nombreuses références devenues sans objet, devrait être modifié dans la foulée de l'adoption des projets de loi portant DSIOM.

Par ailleurs, l'article 7 du projet portant DSIOM propose de moderniser le décret du 12 juin 1936 relatif au rattachement de l'île de Clipperton au gouvernement des établissements français de l'Océanie, en plaçant ce petit territoire de l'Océan Pacifique situé au large du Mexique sous le régime de l'assimilation législative et sous l'autorité directe du Gouvernement. Si l'absence d'habitat humain permanent limite, là encore, la portée politique de cet aménagement, cette clarification juridique pourrait toutefois s'avérer utile à l'avenir, par exemple en cas d'apparition d'un flux migratoire vers cette destination.

## **B. WALLIS ET FUTUNA : UN STATUT ENCORE À MODERNISER**

À la différence du statut des TAAF, celui des îles Wallis et Futuna ne serait pas « toiletté » par les projets de loi portant DSIOM. Régi par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, ce statut est pourtant, là aussi, tout à fait dépassé sur le plan juridique.

En premier lieu, la fixation des principales règles concernant cette COM (reconnue comme telle en vertu de l'article 72-3 de la Constitution) ne relève plus, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, d'une loi ordinaire mais d'une loi organique. Selon les termes de l'article 74 de la Constitution, l'assemblée délibérante de la collectivité devrait d'ailleurs être préalablement consultée sur ladite loi organique.

En second lieu, cette collectivité ne constitue plus, comme le précisent les articles 1<sup>er</sup> et 4 de la loi du 29 juillet 1961, un « territoire d'outre-mer » (TOM) mais une collectivité d'outre-mer (COM), catégorie de collectivités territoriales plus large ayant remplacé la précédente <sup>(1)</sup>, lors de la réforme constitutionnelle précitée.

Ces considérations juridiques rendent inéluctable une rénovation technique du statut de cette collectivité, à laquelle les autorités représentatives des îles Wallis et Futuna devraient être associées, même s'il n'est pas envisagé de bouleverser l'équilibre institutionnel qui y prévaut actuellement et repose largement sur le droit coutumier <sup>(2)</sup>. La préparation des projets de loi portant DSIOM aurait pu être l'occasion d'engager cette consultation, dont la première étape pouvait consister à mener une évaluation sereine de l'application de la loi du 29 juillet 1961. Cette procédure n'ayant pas été suivie pour ces textes bientôt examinés par l'Assemblée

---

(1) La catégorie des COM s'est également substituée à celle des « collectivités territoriales à statut particulier », comprenant jusqu'en 2003 Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

(2) Les trois « chefs traditionnels » des royaumes coutumiers des îles Wallis et Futuna assurent la vice-présidence d'un « conseil territorial » (présidé par le représentant de l'Etat), qui dispose d'un pouvoir consultatif sur l'ensemble des projets de l'assemblée territoriale de la COM. Par ailleurs, les litiges relatifs aux biens coutumiers, ainsi que ceux qui surviennent entre les personnes soumises au statut de droit local sont réglés par une juridiction de droit local. Enfin, la coutume détermine également les règles électorales applicables pour l'élection des conseils de circonscription, qui font office de communes dans cette COM.

nationale, le toilettage de ce statut devra être préparé dans la perspective d'un texte de loi ultérieur.

### **C. LES INCERTITUDES POLITIQUES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS LES PLUS AUTONOMES**

Si elles relèvent de dispositions constitutionnelles fort différentes, les collectivités ultramarines de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie sont, l'une et l'autre, dotées d'institutions jouissant d'une autonomie sans équivalent et confrontées à d'importantes incertitudes politiques.

#### **1. La Polynésie française, un « pays d'outre-mer » ?**

##### ***a) Un cadre constitutionnel dénué d'ambiguïté***

L'article 72-3 de la Constitution rattache la Polynésie française à la catégorie juridique des collectivités d'outre-mer (COM) soumises à l'article 74 de la Constitution et à la spécialité législative – dont l'étendue doit être précisée par son statut, lui-même fixé par une loi organique.

Cette COM a été la première à faire l'objet d'une modification statutaire la mettant en conformité avec le nouveau cadre juridique issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Ainsi, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a accru les spécificités juridiques de cette collectivité territoriale, tout en accordant à ses institutions des pouvoirs particulièrement étendus.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de ce statut disposent que cette collectivité est un « *pays d'outre-mer* ». Cette disposition signifie-t-elle que la Polynésie française constitue par elle-même une catégorie spécifique de collectivités territoriales, dont l'organisation dérogerait aux règles fixées par l'article 74 de la Constitution, afin d'ouvrir la voie à une éventuelle indépendance ? En l'état actuel de notre Constitution, il n'en est rien, car la Polynésie française ne fait l'objet d'aucune disposition constitutionnelle spécifique, contrairement à la Nouvelle-Calédonie (*voir infra*) ; dès lors, la qualification de « pays d'outre-mer » revêt une dimension essentiellement symbolique et non juridique.

##### ***b) Une autonomie institutionnelle très marquée***

Il est vrai, pourtant, que l'actuel statut de la Polynésie française place celle-ci dans une situation singulière au sein d'un État unitaire : la loi organique du 27 février 2004 dispose ainsi que « *la République garantit l'autonomie de la Polynésie française* » et « *favorise l'évolution de cette autonomie* », ce qui semble sous-entendre que cette dernière pourrait être encore accrue à l'avenir. L'élection récente d'une majorité mêlant des responsables indépendantistes et autonomistes à l'assemblée délibérante et d'un candidat indépendantiste à la présidence de la Po-

lynésie française (*voir c*) pourrait d'ailleurs, à terme, donner corps à cette hypothèse.

Il convient de rappeler que le président de la Polynésie française, élu par l'assemblée délibérante de cette collectivité, désigne les membres du « *gouvernement de la Polynésie française* », organe exécutif qui « *conduit la politique* » de cette COM et « *dispose de l'administration* » de celle-ci (*article 63 de la loi organique du 27 février 2004*). De son côté, l'assemblée de Polynésie française, comprenant 57 membres élus pour 5 ans au scrutin de liste à un tour, à la représentation proportionnelle avec prime d'un tiers des sièges pour la liste arrivée en tête (*articles 104 et 105*), exerce la compétence de droit commun, « *vote le budget et les comptes* » de la collectivité et « *contrôle l'action du président et du gouvernement de la Polynésie française* », qui sont responsables devant elle (*article 102*).

Par ailleurs, la spécialité législative concerne l'ensemble des lois et règlements, à l'exception de ceux se rapportant aux principales institutions nationales de la République, la défense nationale, le statut des agents publics de l'État et le domaine public de celui-ci, ou encore la nationalité ainsi que l'état et la capacité des personnes (*article 7*). En conséquence, dans les autres matières relevant de la compétence de l'État, ayant trait par exemple à la sécurité et aux libertés publiques, les dispositions législatives et réglementaires ne sont applicables à la Polynésie française que si elles l'ont expressément prévu <sup>(1)</sup>.

À cette spécialité législative très étendue s'ajoute la possibilité pour l'assemblée délibérante de cette collectivité d'adopter des « *lois du pays* », actes de nature réglementaire intervenant dans le domaine de la loi, promulgués par le président de la Polynésie française (*article 64*) et soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'État (*article 176*). Ces actes peuvent concerner des matières législatives aussi diverses que les droits civil, commercial, fiscal, social, environnemental, domanial, foncier et minier, les droits de l'urbanisme ou de la fonction publique (*article 140*). Il existe actuellement une forte inflation normative dans ce domaine : alors qu'en 2005, seules 4 « lois du pays » avaient été adoptées (trois en matière fiscale, une en matière d'emploi), ce nombre a déjà atteint 18 pour les sept premiers mois de l'année 2006, les actes concernant le droit fiscal, l'emploi et le droit social, ainsi que la fonction publique territoriale.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau statut de la Polynésie française, le Conseil d'État, qui avait rendu 41 avis <sup>(2)</sup> sous l'empire de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, n'a encore eu l'occasion de se prononcer qu'à deux reprises sur les conflits de compétences entre l'État et les institutions polynésiennes <sup>(3)</sup>.

---

(1) Dans le même temps, conformément à l'usage républicain, l'article 3 de cette loi prévoit que le représentant de l'État dans cette COM conserve notamment « la charge (...) de l'ordre public ».

(2) 15 avis dans le cadre de procédures contentieuses et 26 avis à titre consultatif.

(3) Le premier avis, rendu à la demande du tribunal administratif de Polynésie française dans le cadre d'une procédure contentieuse, concernait la fixation des règles de répartition du capital des sociétés exerçant une activité médicale, tandis que le second, rendu plus récemment à titre consultatif, à la demande du président de la Polynésie française, concernait la compétence relative aux transports de personnes.

Enfin, le statut de 2004 a offert à la population polynésienne de nouvelles possibilités de participation directe à la vie politique locale, en organisant à la fois le droit de pétition – la pétition doit être signée au moins par un dixième des électeurs et adressée au président de l'assemblée de la Polynésie française – et la consultation des électeurs par référendum local sur tout projet d'acte de la collectivité, y compris les « lois du pays » (*articles 158 et 159*).

### ***c) Des perspectives politiques encore peu claires***

Après l'annulation par le Conseil d'État du scrutin du 23 mai 2004 dans la circonscription des îles du Vent, les élections du 13 février 2005, marquées par une très forte participation (79,8 %), ont accordé une courte majorité à l'assemblée de Polynésie française pour la coalition Union pour la démocratie (UPLD) menée par M. Oscar TEMARU. Cette victoire a permis à ce responsable indépendantiste d'accéder à la présidence de la Polynésie française, succédant ainsi à M. Gaston FLOSSE.

Malgré des conflits sociaux et les troubles survenus à Papeete le 22 octobre 2006 (barrage des accès à la ville et occupation de bâtiments publics par des grévistes), les institutions de la Polynésie française fonctionnent conformément aux règles de droit. En l'absence de consensus politique sur l'avenir institutionnel de l'archipel, le Gouvernement n'envisage pas pour l'instant de modifier le statut de cette COM, qui est encore récent.

Sur le plan international, le renforcement de l'autonomie de la Polynésie française s'était d'abord traduit en 2004, pour celle-ci, par une adhésion, en qualité d'observateur, au Forum des îles du Pacifique, organisation politique de coopération régionale traitant principalement de développement économique et d'environnement. Une nouvelle étape a été franchie dans ce domaine, puisque ledit forum a décidé en 2005, lors du sommet de Port-Moresby, de créer une catégorie de « membre associé », située à mi-chemin entre le statut d'observateur et celui de membre – lequel est réservé aux États indépendants. Or, le secrétaire général de cette organisation a indiqué, au mois d'avril 2006, avoir reçu la candidature de la Polynésie française à ce nouveau statut de membre associé, qui devrait lui être accordé cet automne.

## **2. La Nouvelle-Calédonie et l'« accès à la pleine souveraineté »**

Bien qu'elle soit soumise, comme la Polynésie française, au régime de la spécialité législative, la Nouvelle-Calédonie ne relève pas de la catégorie constitutionnelle des COM. En effet, le titre XIII de la Constitution dessine, depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, les contours d'un statut d'autonomie « sur mesure » pour cette collectivité et ouvre explicitement la voie à son « *accession à la pleine souveraineté* » – subordonnée bien entendu à la consultation des électeurs concernés. Cette situation originale, résultant d'une histoire et d'un contexte politique particuliers, a conduit le législateur à élaborer en 1999 une architecture institutionnelle complexe et provisoire, qui ne pourra être durablement



clarifiée que lorsque les Calédoniens se seront prononcés, dans la sérénité, sur leur avenir politique.

### **a) La collectivité la plus autonome de la République française**

Le droit applicable en Nouvelle-Calédonie déroge très largement aux règles communes aux autres collectivités territoriales de la République, y compris s'agissant de questions politiquement fondamentales, telles que le droit de vote (*voir infra*) ou la citoyenneté – l'article 4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie précisant, comme le permet l'article 77 de la Constitution, qu'« *il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* », superposée à la citoyenneté française.

En sus des communes et des provinces – ces dernières disposant d'importantes prérogatives à titre subsidiaire <sup>(1)</sup> –, diverses institutions coexistent en Nouvelle-Calédonie :

— une assemblée délibérante dénommée « congrès », comprenant 54 membres élus pour cinq ans, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, chacune des trois provinces tenant lieu de circonscription (*article 62 et titre I*) ;

— un exécutif prenant le nom de « gouvernement » de la Nouvelle-Calédonie et comprenant de 5 à 11 membres, élus par le congrès (au scrutin de liste à la représentation proportionnelle) et collectivement responsables devant lui (*articles 108 à 110*).

— un « sénat coutumier », compétent pour les questions coutumières, composé de seize membres désignés pour 6 ans (ou 5 ans en cas de renouvellement) par chaque « conseil coutumier », lesquels exercent leurs compétences sur des « aires coutumières » (*article 137*) ;

— un conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, composé de 39 membres désignés pour 5 ans (*article 153*).

Les articles 21 et 22 de la loi du 19 mars 1999 précisent la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les autres collectivités locales existant sur ce territoire (provinces et communes). Les compétences conservées par l'État concernent essentiellement les conditions d'exercice de la souveraineté et les libertés publiques au sens large : l'État reste chargé de la défense et de l'ordre public, de la diplomatie, de la justice, de la monnaie, du droit électoral et des droits civiques, mais aussi du droit pénal, de la nationalité et du droit des étrangers. En outre, la fixation des règles relatives à la fonction publique de l'État, à l'administration des collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie et au contrôle budgétaire, demeure de la compétence de l'État, dont elles conditionnent

---

(1) L'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 précise que « chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ».

l'action sur place. Au-delà de ce socle minimal de compétences, l'État conserve seulement des compétences résiduelles, en matière de droit civil, d'enseignement, de transports ou de communication audiovisuelle.

Surtout, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un fort pouvoir normatif, puisqu'elle peut adopter des « lois du pays », actes qui interviennent dans le domaine législatif et ressemblent, par certains aspects, à de véritables lois. En effet, ces actes, élaborés par le gouvernement calédonien, puis soumis au Conseil d'État, sont adoptés par un organe parlementaire, le congrès de Nouvelle-Calédonie. Si la loi a fait l'objet d'une nouvelle délibération du congrès en vertu de l'article 103 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, elle « peut être déférée au Conseil constitutionnel par le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou dix-huit membres du congrès » (article 104) ; le Conseil dispose alors d'un délai de trois mois pour rendre sa décision (article 105). Certes, il n'existe pas de promulgation nationale de ces « lois du pays » – elles sont promulguées non par le Président de la République, mais par le représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie « avec le contreseing du président du gouvernement » (article 106) –, mais ces actes « ne sont susceptibles d'aucun recours après leur promulgation » (article 107) et ont bien force de loi, dès lors qu'ils entrent dans les domaines de compétence de la collectivité <sup>(1)</sup>.

Cette procédure originale engendre une production normative croissante, puisque 9 lois du pays ont été ainsi adoptées en 2006, contre 5 l'année précédente (dans tous les cas en matière de droit fiscal ou social).

Malgré les règles fixées par la loi organique du 19 mars 1999, la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes calédoniennes est souvent complexe. Aussi les articles 205 et 206 de la loi organique du 19 mars 1999 ont-ils prévu la possibilité d'une saisine du Conseil d'État par le tribunal administratif, tant en matière consultative que contentieuse <sup>(2)</sup>. À ce jour, dans le cadre de ces procédures spécifiques, le Conseil d'État a rendu deux avis en matière contentieuse et, saisi à 24 reprises à titre consultatif, a déjà rendu 20 avis sur ces questions, en se prononçant souvent en faveur d'une compétence partagée. En outre, le Conseil d'État a rendu 4 avis en matière de répartition de compétences, cette fois dans le cadre des procédures de droit commun prévues aux articles L. 112-2 et L. 113-1 du code de justice administrative <sup>(3)</sup>.

---

(1) C'est-à-dire qu'ils concernent une matière figurant dans la liste de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999.

(2) Dans ce dernier cas, le tribunal doit avoir été lui-même saisi d'un recours pour excès de pouvoir pour lequel est soulevé (le cas échéant d'office) un moyen sérieux invoquant, à l'encontre d'un acte réglementaire pris par les institutions de la Nouvelle-Calédonie, une « inexacte application de la répartition des compétences » entre les différentes institutions.

(3) Il s'agit de deux avis rendus en 2004 et 2005 à titre consultatif, ainsi que de deux avis rendus en 2003 dans le cadre de procédures contentieuses. Les affaires concernées avaient trait à des questions de sécurité, de fiscalité, de protection sociale et d'urbanisme.

***b) Le projet de loi constitutionnelle visant à modifier les règles de détermination du corps électoral***

Le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie et les conditions selon lesquelles sa population pourra choisir son avenir collectif résultent, d'un point de vue politique, de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 par le Premier ministre Lionel JOSPIN et plusieurs représentants des principales forces politiques de l'île (FLNKS et RPCR).

Après avoir rappelé le passé colonial de la Nouvelle-Calédonie et la volonté de ses habitants de « *tourner la page de la violence et du mépris pour écrire ensemble des pages de paix, de solidarité et de prospérité* » lors de la conclusion des accords dits de Matignon signés le 26 juin 1988<sup>(1)</sup>, le préambule de ce texte propose « *d'arrêter ensemble une solution négociée, de nature consensuelle* », définissant « *pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation* ». La perspective d'une éventuelle indépendance de l'île était bien admise à l'issue de cette période de « *souveraineté partagée* », les populations intéressées devant alors être consultées sur « *le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* ». Ce préambule était alors suivi d'un document d'orientation, précisant notamment la date de ladite consultation, ainsi que les restrictions pouvant être apportées au corps électoral dans ce cadre.

Adoptée pour faire suite à cet accord<sup>(2)</sup>, la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie a notamment conduit à préciser, à l'article 77 de la Constitution, que « *la loi organique (...) détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par (l'accord de Nouméa), les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accès à la pleine souveraineté* ».

Puis, la loi organique du 19 mars 1999 a précisé, en ses articles 188 et 189, les critères selon lesquels les personnes résidant en Nouvelle-Calédonie seraient incluses dans le corps électoral restreint, pour l'élection du congrès et des assemblées de province<sup>(3)</sup>. L'article 188 de ce texte autorise la participation des électeurs « *inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-*

---

(1) Accord politique signé le 26 juin 1988 à Paris par le Premier ministre Michel ROCARD et plusieurs représentants des principales forces politiques de l'île (FLNKS et RPCR), notamment MM. Jean-Marie TJIBAOU, Paul NEAOUTYINE et Pierre FROGIER.

(2) Les restrictions qu'il était proposé d'accorder au corps électoral en Nouvelle-Calédonie étaient, comme le remarquait le rapport (n° 972) de Mme Catherine TASCIA au nom de la commission des Lois, enregistré le 9 juin 1998 à la présidence de l'Assemblée nationale, « manifestement dérogoires aux termes de l'article 3 de la Constitution qui, dans son quatrième alinéa, indique que « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

(3) Par ailleurs, les articles 218 et 219 de cette loi précisent que la liste des électeurs admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté est « *dressée à partir de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province* ».

*Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province* ». Or, le Conseil constitutionnel a jugé, dans la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, que ledit tableau annexe était celui visé à l'article 189 de la loi organique et comprenant les « *électeurs non admis à participer au scrutin* »<sup>(1)</sup>. Cette interprétation permettait, de ce fait, la participation au scrutin de personnes domiciliées depuis dix années en Nouvelle-Calédonie « *quelle que soit la date de leur établissement (...), même postérieure au 8 novembre 1998* », alors même que les signataires des accords de Nouméa avaient pu avoir l'intention, pour cette catégorie d'électeurs, de figer le corps électoral dans son état de 1998<sup>(2)</sup>.

Afin de satisfaire cette seconde conception, une nouvelle révision constitutionnelle, consistant notamment à modifier ponctuellement l'article 77 de la Constitution, avait été engagée en 1999 et adoptée par les deux assemblées. Le Congrès n'ayant alors pas pu être réuni pour d'autres raisons, le projet de loi constitutionnelle n° 3004 complétant l'article 77 de la Constitution, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 mars 2006, vise à poursuivre cette même démarche. Il serait ainsi précisé que le tableau annexe visé aux articles 188 et 189 de la loi du 19 mars 1999 est celui dressant la liste des personnes qui ont été admises à participer à la consultation de 1998 sur les accords dits de Nouméa.

Votre rapporteur espère qu'après une longue période de confusion politique et juridique sur ce sujet, l'accord de toutes les parties concernées en Nouvelle-Calédonie pourra être obtenu. En effet, le maintien d'un consensus politique sur un tel sujet, qui influe indirectement sur le destin collectif des Calédoniens, semble primordial.

---

(1) C'est-à-dire, en l'occurrence, l'élection du congrès et des assemblées de province.

(2) Cette seconde interprétation interdirait donc, pour cette catégorie d'électeurs, la participation de toute personne établie en Nouvelle-Calédonie après 1988.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 octobre 2006, 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 2007.

**Le Président Philippe Houillon** s'est réjoui d'accueillir une deuxième fois M. François Baroin pour la présentation de la mission « Outre-mer », qui regroupe, à travers trois programmes, les efforts du ministère en faveur de l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Cette réunion est l'occasion d'indiquer les principales orientations du budget 2007, notamment en ce qui concerne les actions de soutien à l'emploi, l'effort en faveur de l'habitat social et la politique visant à favoriser la continuité territoriale. Mais, puisque le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » prévoit que des moyens généraux de fonctionnement et d'investissement permettent au ministère de l'outre-mer d'exercer des fonctions de coordination interministérielle, notamment par la production de textes, la commission des Lois souhaiterait être informée du calendrier d'examen des projets de loi de toute nature dont le ministre a la charge.

**M. Jean Proriol, vice-président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, après avoir présenté les excuses du Président Patrick Ollier, empêché, a rappelé que l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » intervient peu après la visite du Premier ministre aux Antilles, au cours de laquelle des mesures en faveur du logement ont été annoncées. On sait l'intérêt que la commission des Affaires économiques porte à cette question. Elle est depuis longtemps attentive à l'acuité des problèmes du logement, singulièrement du logement social, qui frappent l'outre-mer. Les annonces du Premier ministre sont donc les bienvenues et elles ont d'ailleurs été favorablement accueillies par l'ensemble des élus ultra-marins.

Par ailleurs, il semble que le décret d'application du volet « Engagement national pour le logement » du plan de cohésion sociale, qui inclut l'outre-mer, sera prochainement publié. Il serait utile que le ministre en indique les principales dispositions.

**M. François Baroin, ministre de l'outre-mer**, a remercié les deux commissions pour leur accueil à l'occasion de cette audition, qui permettra à la fois de présenter les grandes lignes du budget et d'indiquer le calendrier législatif des réformes prévues.

Pour 2007, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèvent 2,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,96 milliard d'euros en crédits de paiement. En maintenant les crédits au niveau de l'an passé, dans un contexte marqué

par de fortes contraintes pesant sur le budget de l'État, le Gouvernement manifeste son attachement aux départements et aux collectivités d'outre-mer.

Bien entendu, les crédits que gère directement le ministre de l'outre-mer ne représentent qu'une partie de l'ensemble des sommes consacrées à l'outre-mer et le chiffre à retenir pour l'ensemble de l'effort public en faveur de l'outre-mer s'élève à 15 milliards d'euros.

La première priorité du budget est naturellement le soutien au développement et l'accompagnement de l'exercice des responsabilités locales. C'est tout le sens des projets de lois organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles pour l'outre-mer, qui sont actuellement soumis au Parlement.

Cette priorité se concrétise par un soutien financier accentué aux collectivités d'outre-mer. Les crédits de paiement directement gérés par le ministère de l'outre-mer et destinés aux collectivités territoriales sont ainsi en hausse de 17 %.

Le partenariat de l'État pour l'aménagement du territoire sera maintenu : l'État financera à hauteur de 89 millions d'euros en 2007 les nouveaux contrats de projet qui seront conclus avec les régions d'outre-mer.

120 millions d'euros sont directement inscrits sur le budget de l'outre-mer pour le financement d'infrastructures d'aménagement des collectivités locales.

Enfin, la continuité territoriale avec la métropole sera développée : il est prévu d'engager 57,5 millions d'euros, dont plus de 32 millions pour la dotation de continuité territoriale et 19,5 millions pour le financement du passeport-mobilité. Le ministre a été amené à répondre il y a deux semaines à une question sur les difficultés de financement de ce dispositif ; en réalité, il s'agit d'un succès : les crédits ont été débloqués la semaine dernière et à ce jour à plus de 60 000 passeports-mobilité pour les étudiants qui souhaitent poursuivre leurs études supérieures, notamment en métropole, ont été financés.

L'emploi constitue toujours l'effort principal du ministère de l'outre-mer : 1,16 milliard d'euros y est consacré et le projet de loi de finances affecte près de 60 % des crédits de la mission outre-mer à la lutte contre le chômage. En effet, en dépit d'une amélioration de la situation, le taux de chômage, comme d'ailleurs le nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et des allocataires des prestations sociales est entre deux et trois fois plus élevé outre-mer qu'en métropole.

Le principe des exonérations des charges sociales spécifiques à l'outre-mer reste conforme au dispositif de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dans l'attente des résultats définitifs de l'évaluation prévue par son article 5. La commission d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer doit rendre son rapport prochainement et elle formulera des propositions sur la pertinence des dispositifs dérogatoires au droit commun et sur leur éventuelle réorientation pour accompagner les priorités du développement social.

Les dispositifs spécifiques financés par la mission outre-mer s'ajoutent aux mesures de droit commun du ministère de l'emploi et de la cohésion sociale qui s'appliquent outre-mer : contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir, directement gérés par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Au total, le projet de loi de finances pour 2007 devrait permettre le financement de 57 400 contrats aidés, afin de lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics prioritaires. Il faut savoir que les contrats aidés représentent parfois plus de la moitié de la population en activité, ce qui permet de mesurer la nécessité de maintenir ces dispositifs.

Les moyens de la formation professionnelle sont renforcés : en 2007, 3000 jeunes seront formés par le service militaire adapté, l'objectif étant d'en intégrer directement 72 % dans la vie professionnelle.

L'ensemble de ces dispositifs permettra de maintenir un contexte favorable au développement de l'emploi et à la lutte contre le chômage.

La relance de la création d'emplois dans le secteur productif était l'un des engagements pour l'outre-mer pris par le Président de la République. Les résultats sont conformes aux objectifs : l'an dernier, le nombre d'emplois salariés dans le secteur marchand a progressé de 2,2 %, soit 3,5 fois plus vite qu'en métropole, et le taux de chômage a continué à diminuer pour s'établir à 21,7 %. La tendance est donc bonne, les outils produisent leurs effets, mais on est encore loin du compte et il faut amplifier ces efforts. Depuis 2002, 30 000 emplois salariés ont été créés dans les quatre départements d'outre-mer et 38 000 personnes ont quitté le chômage et trouvé un emploi.

La troisième priorité de ce budget est de réaffirmer l'État de droit et de lutter contre l'immigration clandestine. Ce sujet a déjà fait l'objet d'un débat devant la commission des Lois et l'on sait que les positions prises par le ministre ont permis de renforcer l'arsenal juridique, en incluant un bloc concernant l'outre-mer dans le texte relatif à la politique de lutte contre l'immigration clandestine présenté par le ministre d'État.

Des progrès significatifs ont été enregistrés outre-mer en matière de la lutte contre l'insécurité et contre l'immigration clandestine. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la délinquance de voie publique enregistre une baisse de 12,7 %. Par ailleurs, 16 707 éloignements d'étrangers en situation irrégulière ont été effectués depuis les départements et collectivités d'outre-mer. En huit mois, ces résultats dépassent ceux de toute l'année 2005 et représentent 53,39 % du total national des éloignements : plus de la moitié des reconduites à la frontière sont donc effectuées à partir de l'outre-mer.

Au-delà de ces trois grandes priorités, la dotation consacrée au logement social connaîtra un sort particulier, puisque le Premier ministre vient de décider de l'augmenter de 120 millions d'euros sur trois ans - dont 60 millions dès 2007 -, soit 281 millions en autorisations d'engagement et 236 millions en crédits de

paiement, ce qui représente une hausse des moyens de paiement de plus de 38 %. Cette « rallonge » budgétaire devrait permettre d'accélérer la relance du logement social dans les départements d'outre-mer. Il faut dire que la pression y est considérable en raison du fort taux de chômage et du nombre important de ceux qui perçoivent les prestations sociales et le RMI. Mais il faut aussi tenir compte du dynamisme démographique. Ainsi, en Guyane, plus de la moitié de la population a moins de vingt-cinq ans. La pression foncière est forte pour les collectivités locales comme pour l'État et on observe donc un effet de ciseau spectaculaire entre l'augmentation de la demande de logements sociaux d'une part, les retards de construction et les retards de paiement de la part de l'État d'autre part.

Mais le Premier ministre a aussi annoncé que la dette de la ligne budgétaire unique, qui s'élève à 113 millions d'euros, sera apurée à la fin du premier trimestre 2007. Sur l'exercice 2006, 30 millions d'euros seront financés par la Caisse des dépôts et consignations et 12 millions d'euros ouverts en collectif de fin d'année. S'agissant de l'exercice 2007, la représentation nationale sera informée des décisions techniques sitôt leur définition arrêtée.

Au-delà de cette remise à niveau, le rythme des constructions de logements sociaux augmentera de 20 % chaque année dans les trois ans à venir. C'est un tournant majeur dans la politique du logement social outre-mer.

Par ailleurs, deux audits de modernisation ont été conduits sur la politique du logement social outre-mer pour recentrer le rôle de l'État sur ses fonctions de pilotage et d'animation de la politique de l'habitat. Deux autres missions ont été menées afin de mesurer l'efficacité des dispositifs issus de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 en matière d'allègement de charges et de défiscalisation de certains investissements. Les conclusions de ces audits font l'objet d'un examen par la commission d'évaluation. L'État n'engagera pas de réforme sans évaluation ni sans concertation : nombre d'orientations dépendront des préconisations de cette commission d'évaluation.

**M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire**, a constaté que le budget de l'outre-mer s'élevait cette année à 1,962 milliard d'euros, chiffre relativement stable, supérieur de 0,35 % au budget voté l'an passé. Ce maintien de l'effort en faveur de l'outre mer doit être salué dans un contexte d'une diminution de la dépense de l'État de 1 % en volume. Qui plus est, l'effort global en faveur de l'outre-mer atteindra cette année, hors dépenses fiscales, 13 milliards d'euros, soit une augmentation de près de 20 %.

La mission « Outre-mer » se décompose en trois programmes. Le programme emploi outre-mer concentre 59 % des crédits de la mission. Sur 1,158 milliard d'euros, 838 millions financent l'abaissement du coût du travail et les actions d'amélioration et de structuration du dialogue social. Il s'agit ainsi de favoriser la création d'emplois durables dans le secteur marchand. Il est vrai que le taux de chômage reste élevé, en moyenne 21,3 %, mais le nombre d'emplois sala-



riés dans le secteur marchand a progressé de 2,2 % l'an dernier, soit trois fois plus vite qu'en métropole.

Cet effort financier doit être maintenu, notamment dans l'attente des conclusions de la mission d'évaluation chargée de se prononcer sur l'efficacité des dispositifs d'exonération et de défiscalisation de la loi de programme.

412,4 millions d'euros sont consacrés au programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer ». Celui-ci permet notamment d'assurer les fonctions stratégiques, de soutien et d'état-major du ministère, et d'épauler les collectivités territoriales en complétant les dotations de droit commun, afin de tenir compte des charges spécifiques qu'elles supportent. Ce programme vise enfin à favoriser le développement des échanges bilatéraux entre les collectivités d'outre mer et leurs voisins, ainsi qu'à contribuer à la représentation de la France dans ces zones géographiques.

Le troisième programme de cette mission est intitulé « Conditions de vie outre-mer ». Doté de 392 millions d'euros en crédits de paiement et de 459 millions en autorisations d'engagement, il est presque pour moitié consacré aux actions en faveur du logement, soit 175 millions d'euros de crédits de paiement et 220 millions d'euros d'autorisations d'engagement. À 2 millions d'euros près, le montant des crédits de paiement est identique à celui de l'année dernière. Les autorisations d'engagement sont revues à la baisse afin de les ramener à un niveau compatible avec celui des crédits de paiement et de mettre fin à cette pratique de gestion de la contrainte budgétaire, reposant sur la stagnation des crédits de paiement et l'affichage d'un niveau élevé d'autorisations d'engagement. Du fait de cet effet de ciseaux, le reste à payer sur le total des opérations en cours au 31 décembre 2005 s'élève à 800 millions d'euros.

Les retards de paiement atteignent quant à eux 113 millions d'euros, ce qui décrédibilise la parole de l'État et place les opérateurs, ainsi que les entreprises de bâtiment et travaux publics, dans une position extrêmement difficile. Cette situation est d'autant plus grave que le besoin de logements, et singulièrement de logements sociaux, est extrêmement fort outre-mer. La mission d'audit de modernisation, dans son rapport consacré à la politique du logement social outre-mer, évalue le besoin à 27 000 logements locatifs sociaux supplémentaires pour atteindre, d'ici 2011, le même ratio de logements locatifs sociaux par habitant qu'en métropole. Il s'agit d'ailleurs d'une estimation basse, qui ne tient compte ni de la proportion plus importante outre-mer des personnes éligibles au logement social, ni de la croissance démographique particulièrement dynamique.

Les engagements en faveur du logement annoncés par le Premier ministre lors de son déplacement aux Antilles ont donc été favorablement accueillis. Quelques précisions sur leur financement seraient toutefois bienvenues. Le Premier ministre s'est notamment engagé à ce que la dette de 113 millions d'euros soit réglée avant la fin du premier trimestre 2007. Il a également annoncé que 120 millions d'euros supplémentaires sur trois ans seraient consacrés au logement,

dont 60 millions d'euros dès 2007. Comment seront financées ces mesures ? Feront-elles l'objet de dotations supplémentaires ou correspondront-elles à des redéploiements de crédits à moyens constants ?

Des réflexions sont en cours au sein de la commission d'évaluation afin d'apprécier les conséquences sur le logement social de la défiscalisation mise en œuvre sur le fondement de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Elles sont notamment nourries par les conclusions de la mission d'audit de modernisation et par celles du Conseil économique et social. Il semble que la défiscalisation ait entraîné un effet d'éviction des opérations de logement social en conduisant notamment à un renchérissement du foncier, effet d'éviction qui se serait traduit par une diminution de la part des logements locatifs sociaux dans le total du parc nouveau entre 2000 et 2005. Cette part serait ainsi passée de 30 à 15 %. Dès lors, il convient sans doute de recentrer les dispositifs de défiscalisation sur le logement social, même si un tel recentrage ne doit en aucun cas justifier une baisse des subventions de ce que l'on appelait, avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, la ligne budgétaire unique, et qui correspond à l'action 1 du programme 123 de la mission « Outre-mer ». Si cette orientation est également celle du ministre, il serait bon qu'il s'engage à ce que le recentrage de la dépense fiscale ne conduise pas à une restriction de la dépense budgétaire en faveur du logement.

Le programme « Conditions de vie outre-mer » finance également les dispositifs destinés à concrétiser le principe de continuité territoriale entre l'outre-mer et la métropole, en s'appuyant sur la dotation de continuité territoriale et le passeport-mobilité. La dotation de continuité territoriale augmente, passant de 31,8 à 32,6 millions d'euros. Évoquant l'année passée la sévérité des critères de sélection ou la longueur d'instruction des demandes adressées aux collectivités qui en assurent la gestion, le ministre avait fait état d'une sous-consommation des sommes mobilisées. Qu'en a-t-il été en 2006 ?

Le rapport d'enquête sur l'optimisation de la desserte aérienne des départements d'outre-mer évoque aussi une amélioration de ce dispositif, reposant sur une mutualisation de l'expérience des collectivités sur les critères et modalités d'attribution, ainsi que sur l'instauration d'un pouvoir de substitution pour pallier la carence d'une collectivité qui ne délibère pas sur l'attribution de cette dotation. Quelles suites le Gouvernement entend-il donner à ces préconisations ?

Les sommes consacrées au passeport-mobilité augmentent de 31 % pour s'établir à 19,5 millions d'euros. Il serait intéressant d'obtenir des précisions sur la réforme de ce dispositif qu'évoque le dossier de presse sur ce projet de budget.

Le rapport d'enquête aborde également la question des obligations de service public imposées par l'État aux transporteurs aériens sur le fondement du règlement communautaire de 1992. Ce rapport recommande la mise en place de « charters secs », c'est-à-dire sans séjour touristique associé, afin d'accroître l'offre en période de pointe. Le développement de cette offre nouvelle supposerait

un assouplissement par la France des obligations de service public, notamment des obligations de desserte minimale en basse saison. Le ministre est-il favorable à cette solution ?

Un certain nombre de sujets ne sont pas directement liés à l'examen du projet de budget mais intéressent particulièrement les collectivités ultramarines. Le premier est la réforme de l'Organisation commune de marché (OCM) relative à la banane. S'agissant du volet externe, quelles ont été les conséquences du passage au système tarifaire au 1<sup>er</sup> janvier 2006, notamment sur les prix, les volumes commercialisés et l'évolution de la part de la banane communautaire dans ces volumes ?

En ce qui concerne le volet interne, quelle est la position de la France sur la proposition de réforme de la Commission européenne, qui consiste à abolir l'aide compensatoire et à opérer un transfert budgétaire vers le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ? L'augmentation de 280 millions d'euros prévue à cet effet paraît-elle suffisante ? Peut-on envisager une évolution de cette dotation en fonction des évolutions du marché et des prix ?

Le deuxième sujet est celui du chlordécone, polluant organique persistant utilisé jusqu'en 1993 à la Martinique et à la Guadeloupe, et de ses conséquences. Comment l'État envisage-t-il d'accompagner, notamment financièrement, les agriculteurs dont la production excède les limites maximales de résidus de chlordécone fixées par l'Autorité française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et ne peut donc être commercialisée ? L'attente des agriculteurs concernés est forte et légitime et le gouvernement doit faire preuve face à cette douloureuse situation de la même sensibilité aux spécificités de l'outre-mer que sur d'autres sujets.

Concluant son propos, le rapporteur a invité les membres de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire 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 relevé que les crédits de la mission « Outre-mer » sont globalement reconduits dans le projet de loi de finances pour 2007 et s'élèvent à 1,96 milliard d'euros. Près de 1,16 milliard d'euros est affecté à l'emploi, qui reste ainsi le principal poste de dépense budgétaire : comme l'a dit le ministre, la lutte contre le chômage est la priorité du Gouvernement, outre-mer comme en métropole. Les résultats obtenus dans ce domaine sont d'ailleurs très encourageants et plaident, *a priori*, pour le maintien des incitations fiscales dont bénéficient les activités économiques outre-mer : de juin 2002 à juillet 2006, le taux de chômage dans les départements d'outre-mer est passé de 25,4 % à 21,3 % de la population active.

Par ailleurs, les crédits consacrés au logement et à la continuité territoriale progressent de près de 3 %, tandis que ceux qui sont destinés à l'aménagement du

territoire augmentent de 7,9 %. Autre signe d'un effort national de solidarité en faveur des collectivités ultramarines les moins favorisées, les dotations qui leur sont destinées progresseront de 16,8 %. Pour autant, le ministère de l'outre-mer contribuera à la maîtrise de la dépense publique, en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux. Il s'agit donc d'un budget à la fois dynamique, rigoureux et généreux, que le rapporteur pour avis invitera ses collègues à approuver.

Les statistiques montrent que l'action des services de police et de la justice gagne progressivement en efficacité outre-mer. C'est d'abord l'insécurité qui recule : au cours des huit premiers mois de l'année, la délinquance de voie publique a baissé de 12,7 % et les violences aux personnes de 6,5 %. La mobilisation des forces de l'ordre face à l'immigration clandestine a également donné de bons résultats : en 2005, le nombre d'éloignements a progressé dans une fourchette de 11 à 34 % dans les DOM. À Mayotte – qui a tout spécialement retenu l'attention de la commission des Lois en 2006, à l'occasion de la mission d'information présidée par René Dosière –, le renforcement des équipes de la police aux frontières, qui s'ajoute aux deux nouveaux radars, devrait permettre de dépasser l'objectif fixé de 12 000 éloignements dans l'année. À ce sujet, il serait intéressant que le ministre indique où en sont les négociations pour améliorer la coopération, notamment policière, avec les pays d'où viennent ces clandestins : Comores pour Mayotte, Guyana et Surinam pour la Guyane. Pourrait-il donner également de premiers éléments sur la mise en œuvre de la loi relative à l'immigration et à l'intégration adoptée au printemps dernier ?

Par ailleurs, la lutte contre les trafics illicites s'est intensifiée, avec une forte augmentation, dans les Caraïbes, des saisies de cocaïne et, s'agissant du blanchiment d'argent, des déclarations auprès de TRACFIN. Enfin, l'effectif des magistrats en poste outre-mer a augmenté en 2005 comme en 2006, tandis que la surpopulation carcérale a diminué. Il faut aussi rappeler à ce propos l'attention particulière que la commission des Lois a portée récemment à plusieurs établissements pénitentiaires outre-mer, en particulier à la « tristement célèbre » prison de la rue Juliette-Dodu à Saint-Denis-de-la-Réunion. Autant de signes, là encore, que le Gouvernement se donne les moyens de faire mieux respecter l'État de droit sur l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne les évolutions institutionnelles outre-mer, le Sénat doit examiner très prochainement deux projets de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Ils visent à créer ou à modifier divers statuts pour tenir compte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a notamment supprimé les anciennes catégories de territoires d'outre-mer et de collectivités territoriales à statut particulier. Il serait intéressant que le ministre précise en quoi ce projet de loi rapprochera Mayotte du droit commun et de la départementalisation attendue par sa population, selon quelles modalités seront créées les deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et quelle est la philosophie générale de ce projet en matière de droit électoral. Enfin, il serait utile de savoir si ce projet a vocation à concerner l'outre-mer dans son ensemble, ou seulement le statut de certaines collectivités.

Sur le plan institutionnel toujours, un projet de loi constitutionnelle a été déposé au printemps pour compléter l'article 77 de la Constitution. Il s'agit, pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de figer le corps électoral en fonction de son état de 1998. Cela correspondrait à l'intention des parties à l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, qui ne jugeaient pas satisfaisante l'interprétation par le Conseil constitutionnel des dispositions en cause dans la loi organique du 19 mars 1999. Il s'agirait donc de mettre fin à une certaine confusion, dans un cadre consensuel évidemment. Cette perspective faisant actuellement l'objet d'appréciations contradictoires, est-il envisageable que le projet puisse être examiné et adopté par l'Assemblée nationale, par le Sénat, puis par le Congrès avant la fin de la législature ?

En réponse aux rapporteurs, **le ministre** a apporté les éléments d'information suivants :

— S'agissant du logement, les 113 millions d'euros annoncés permettront de régler les factures des différents bailleurs sociaux en souffrance depuis longtemps. L'objectif est qu'elles remontent le plus rapidement possible aux comptables concernés, afin d'être honorées avant la fin du premier trimestre 2007.

Pour résorber la dette, une première avance de 30 millions d'euros a été faite par la Caisse des dépôts, ramenant le retard à 83 millions d'euros. Le Premier ministre s'est engagé à ce que les 113 millions permettent donc de résorber la totalité du retard. Il a également décidé que le volet logement du plan de cohésion sociale s'appliquerait effectivement outre-mer. À cet effet, le Gouvernement augmentera de 20 % les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) pendant les trois prochaines années. Dans la mesure où, en dépit de l'annualisation budgétaire, le plan de cohésion sociale est étalé sur trois ans, ces 120 millions d'euros seront répartis comme suit : 60 millions dès 2007, 30 millions en 2008 et 30 millions en 2009.

L'affectation de ces crédits est ensuite simple affaire de « tuyauterie » : le ministre n'est pas en mesure de dire s'ils reviendront au ministère chargé du logement ou à celui de l'outre-mer. Mais il s'agit bien d'une augmentation de moyens et non pas d'une opération à budget constant, par un jeu de bonneteau entre lignes budgétaires.

À la demande du Premier ministre, une conférence nationale du logement définira une méthode, un calendrier et des moyens durables pour cette politique du logement : on ne peut pas continuer d'accumuler des dettes au fil des années au nom de l'État et d'être obligé, tous les dix ans, d'« effacer l'ardoise ». C'est d'autant plus impossible que la démographie est dynamique et que les tensions, trop importantes, rendraient la situation explosive dans des villes en expansion, qui attirent beaucoup les populations extérieures.

Mais il n'y a dans cette politique aucun dogmatisme, seule l'efficacité important : si la gestion par le ministère du logement n'est pas satisfaisante, la ligne

budgétaire devra être identifiée outre-mer et directement affectée et gérée à l'échelon local. Car c'est bien l'absence de « ponts » budgétaires entre les ministères qui crée la difficulté. Le ministre attend avec beaucoup d'impatience les propositions concrètes de la commission d'évaluation. Il faudra probablement, si tel est son choix, orienter une partie de la défiscalisation vers le logement social. Ce n'est sans doute pas la panacée, mais au moins cet outil supplémentaire devrait-il permettre de libérer plus rapidement des propriétés afin de produire plus vite des logements sociaux pour faire face à la demande.

— En ce qui concerne la dotation de continuité territoriale, dans les collectivités d'outre-mer non soumises à l'obligation de validation du dispositif par la Commission européenne, ainsi qu'en Guadeloupe où le dispositif avait été validé en 2004, la consommation des crédits a été sensiblement égale à leur dotation pour le dernier exercice. En revanche, les dispositifs définis par les régions Martinique et La Réunion n'ont été agréés qu'en 2005 et les aides utilisées n'ont donc pu atteindre le montant de la dotation accordée. La région Guyane, quant à elle, n'a toujours pas mis en place son dispositif. Dans le projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM), il est prévu de permettre au département de se substituer à la région, en cas de défaillance de celle-ci pour définir et mettre en œuvre le dispositif aidé par l'État. Il faut se montrer souple, mais aussi avancer car on ne peut pas, sur un sujet aussi important, accepter que les crédits ne soient pas consommés en totalité.

Rappelant que le concept de la continuité territoriale a été élargi aux situations internes aux collectivités ultramarines, **Mme Christiane Taubira** a indiqué que, pour sa part, elle n'approuvait pas non plus le fait que la région Guyane n'utilise pas cette enveloppe.

**Le ministre** a convenu qu'en Guyane le problème de la continuité se posait moins entre Cayenne et Paris qu'entre Cayenne et Maripasoula, Saint-Laurent-du-Maroni ou Saint-Georges. De même, en Polynésie française, une partie des étudiants souhaite aller vers la métropole, une autre vers l'Australie ou la Nouvelle-Zélande et une autre se déplacer au sein de l'archipel, ce qui provoque des difficultés de validation du dispositif par la Commission européenne. Il convient donc de faire preuve de souplesse et de trouver les outils juridiques pertinents. Les négociations à ce propos avec la Commission européenne se poursuivent.

S'agissant de l'amélioration de la desserte aérienne, il faut rappeler que les obligations de service public concernent un trafic de 3 millions de passagers par an à destination des DOM. La concertation locale se développe, en particulier avec la mise en place de conférences paritaires. Il serait inacceptable de faire peser le dispositif sur les seuls vols réguliers. Il faut, par ailleurs, probablement aller vers un assouplissement des règles imposées aux bénéficiaires des congés bonifiés, afin de permettre un lissage des périodes de pointe.

Compte tenu du succès et de l'importance du passeport-mobilité, le ministre a demandé et obtenu que l'effort de l'État pour celui-ci augmente de plus de 31 % dans le projet de budget de 2007, la dotation atteignant près de 20 millions d'euros. Ceux qui ont rencontré des problèmes peuvent se tourner vers les recteurs, vers les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ou vers l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs de l'outre-mer (ANT) pour se faire rembourser dès maintenant les billets qu'ils ont financés l'été dernier.

Les négociations se poursuivent pour la réforme de l'organisation commune de marché (OCM) de la banane. Les producteurs avaient demandé une enveloppe de 300 millions d'euros. Or, la première proposition de la Commission européenne était inférieure à 250 millions d'euros. La négociation s'est conclue autour de 280 millions d'euros, ce qui est apparu comme un compromis acceptable, après discussion avec les représentants des filières, qui se sont rapprochées et qui ont signé un mémorandum avec les autres pays de l'Union européenne concernés. Les ministres de l'agriculture et de l'outre-mer l'ont soutenu.

Ils ont également obtenu le principe d'une clause de révision qui permettrait de revenir devant la Commission européenne si d'aventure le marché se retournait. Il faut encore en préciser les modalités et la qualification juridique. Les discussions se poursuivent, de même que la recherche de partenaires, comme l'Allemagne, afin de soutenir cette demande devant le Conseil des ministres de l'Union européenne.

S'agissant de la situation de l'emploi, il existait en août 2006 8 500 chômeurs de moins qu'un an plus tôt, soit une diminution de 5,2 % du taux de chômage. Mais il faut, là aussi, tenir compte du dynamisme de la démographie et de l'arrivée de nombreux jeunes sur le marché de l'emploi. L'effort doit donc, bien évidemment, être maintenu.

Enfin, le Gouvernement a décidé d'accompagner les exploitants dont il a été reconnu que les terres avaient été polluées par le chlordécone. Une indemnisation sera accordée aux agriculteurs qui ont été amenés à détruire leur récolte ou à abandonner leur production en cours. Des mesures d'investissement et de formation ont également été prises en faveur du développement de nouvelles cultures ne présentant pas de risques sanitaires, ce qui devrait faciliter les reconversions. Certains producteurs envisageraient aujourd'hui de replanter des bananiers sur les zones qui avaient été polluées.

S'agissant des questions institutionnelles, **le ministre** a souligné, à propos du corps électoral de la Nouvelle-Calédonie, que les engagements pris par le Président de la République en juillet 2003 à l'occasion de son déplacement en Nouvelle-Calédonie et réitérés en 2005 et 2006 à l'occasion des réunions du comité des signataires de l'accord de Nouméa seraient tenus. Le texte a été examiné en Conseil des ministres fin mars, il sera soumis à l'Assemblée nationale le 12 décembre, son examen au Sénat étant prévu le 16 janvier 2007.

C'est un sujet particulièrement important : même s'il y a quelques divergences d'interprétation sur les accords de Nouméa, la parole donnée doit être tenue. Il s'agit d'une question d'équilibre global pour bien préparer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, qui a beaucoup de richesses et de projets, mais qui s'interroge aussi sur l'évolution du marché du nickel et sur les effets des regroupements industriels intervenus à l'échelon mondial sur l'exploitation de ses immenses gisements. Le vote de ce texte est un élément très important pour la paix en Nouvelle-Calédonie. Le projet avait, d'ailleurs, déjà été adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et par le Sénat en 1999. Seule la divergence entre le Premier ministre de l'époque et le Président de la République sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature avait alors empêché la réunion du Congrès. On peut comprendre que certains aient des doutes mais la parole donnée doit être tenue.

Les deux projets de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) visent à tirer les conséquences de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour ce qui concerne les nouveaux pouvoirs normatifs accordés aux départements et régions d'outre-mer ainsi que mise à jour des statuts de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres australes et antarctiques françaises.

S'agissant plus précisément de Mayotte, le passage au régime d'identité législative est prévu dans le cas général, et le Gouvernement se montrera très ouvert au cours de la discussion, y compris sur un éventuel avancement de la date de consultation des Mahorais sur la départementalisation, même si l'organisation d'un tel référendum paraît difficile au regard du calendrier législatif actuel.

Ces projets visent par ailleurs à créer les deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin, conformément au vœu largement majoritaire des électeurs de ces deux îles, exprimé le 7 décembre 2003. Ces collectivités exerceront les pouvoirs des communes, des départements et des régions ainsi que certaines compétences complémentaires. Les modalités de la séparation juridique avec la Guadeloupe sont également étudiées. Ces collectivités pourraient être créées dès le printemps prochain avec l'élection de leurs assemblées délibérantes.

**M. René Dosière** a apporté son soutien au projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie et souligné que le groupe socialiste, à la différence du groupe UMP, le voterait sans état d'âme.

Il a par ailleurs interrogé le ministre sur l'attitude de l'État vis-à-vis du gouvernement que se sont donné les Polynésiens dans le cadre du statut établi par l'État. Sous le gouvernement polynésien précédent, les 150 millions d'euros de la dotation générale de développement économique étaient attribués *intuitu personae* au président du gouvernement, qui les utilisait comme il l'entendait. On peut se demander pourquoi l'État adopte une attitude « à géométrie variable » selon que le gouvernement territorial est dirigé par M. Gaston Flosse ou par



M. Oscar Temaru. En effet, une réglementation sur l'usage de ces fonds a désormais été instituée. Ce n'est pas choquant en soi, mais il conviendrait de clarifier les choses une fois pour toutes et de préciser la base juridique de l'affectation de cette somme.

Par ailleurs, ce territoire connaît depuis trois jours un conflit un peu curieux, qui n'a apparemment rien de syndical. On peut s'étonner que le haut-commissaire, qui refuse de recevoir les représentants de la majorité de l'assemblée territoriale, reçoive en revanche une délégation de ceux qui entravent les libertés publiques et qui comptent en leur sein des repris de justice et des responsables du fameux groupement d'intervention de la Polynésie (GIP), cette milice privée de M. Gaston Flosse dont la chambre territoriale des comptes vient de souligner les irrégularités. L'ordre public et la liberté de circulation ne sont pas respectés, alors qu'ils entrent bien dans les attributions du haut-commissaire de Polynésie française.

Pour toutes ces raisons, il serait bon que le ministre dise si le gouvernement français respecte totalement l'autorité du gouvernement polynésien actuel ou s'il demeure lié à l'ancien président de la Polynésie française dans ses tentatives de restaurer son ancien pouvoir.

Enfin, M. René Dosière a rappelé qu'il avait adressé au ministre une question écrite sur les fondements du versement par le ministère de l'outre-mer à la Présidence de la République, au début de chaque année, d'une somme de 300 000 euros qu'elle utilise à sa convenance. Cette manière de procéder ne paraît guère conforme à la LOLF, et il serait souhaitable que cette somme, qui semble inscrite à l'action 3 du programme 160, figure au budget de la Présidence de la République.

**M. Jérôme Lambert** a jugé normal, au moment d'examiner le dernier budget de la législature, de tirer le bilan des cinq années écoulées, dont on aimerait qu'il se traduise par une amélioration des conditions de vie des citoyens d'outre-mer. Hélas, il y a loin de la vision idyllique qu'a le ministre de son budget et de sa politique à la réalité. Ainsi, les besoins sont très loin d'être satisfaits par ce projet de budget.

En matière d'emploi, si le taux de chômage a effectivement diminué au cours de l'année écoulée, son augmentation sur l'ensemble de la législature est supérieure à 5 %. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires du RMI culmine à 26 % de la population et le ministre a lui-même reconnu la grande difficulté à construire un nombre suffisant de logements sociaux. À ce propos, l'estimation de 27 000 logements donnée par M. Joël Beaugendre paraît fort basse, les besoins étant au moins de 100 000 logements.

Depuis plusieurs années, l'affaiblissement de la politique de l'État en faveur de l'outre-mer se traduit, à périmètre constant, par une baisse du budget du ministère. Même si c'est assez légèrement, il diminue encore cette année. Plus

inquiétant, la Cour des Comptes évoque un « *travestissement de la réalité budgétaire contraire au principe de transparence* ». On peut donc nourrir des doutes quant à la sincérité des chiffres, d'autant que plusieurs orateurs ont souligné hier, dans la discussion générale, l'insincérité globale de ce projet de loi de finances.

Dans ce contexte, la polémique de ces derniers mois concernant la loi sur le « rôle positif de la colonisation » a posé nombre de problèmes outre-mer.

On peut par ailleurs regretter que les députés ne disposent pas des conclusions de la commission d'évaluation de la défiscalisation prévue par la loi de programme pour l'outre-mer de 2003 avant d'engager l'examen de ce budget.

Les indicateurs contenus dans le « bleu » paraissent extrêmement faibles. D'ailleurs, le rapport du Conseil économique et social sur l'évaluation de cette loi de 2003 insiste sur les difficultés d'évaluation, en l'absence des instruments et des outils statistiques nécessaires. Le ministère a-t-il vraiment fait des progrès dans ce domaine ?

La légère augmentation des crédits consacrés au logement ne paraît pas suffisante au regard de l'ampleur des besoins. Comment expliquer la baisse relative des crédits destinés à l'action sanitaire et sociale, 29 millions d'euros basculant vers l'action logement ?

On peut par ailleurs se demander si la réforme statutaire prévue pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy aura des répercussions non seulement budgétaires – notamment pour la Guadeloupe –, mais aussi électorales : y aura-t-il un député et un sénateur de plus ?

Le Gouvernement a fait le choix général de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux, on peut douter de l'efficacité d'une telle mesure dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Enfin, la représentation nationale devrait être informée de l'état de l'enquête et de la procédure à la suite des graves incidents, impliquant des militaires, qui se sont produits à Kourou.

**M. Gérard Grignon** a rappelé les difficultés auxquelles est confrontée la nouvelle équipe dirigeant le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon, en raison du passif et de la nécessité de conclure un contrat de projet avant la fin de l'année. Il ne faudrait pas que ces aspects soient oubliés dans le cadre de l'examen de cette mission budgétaire.

Il est particulièrement souhaitable que le Gouvernement dépose un dossier pour l'extension des limites du plateau continental au-delà des 200 milles marins, conformément à l'article 76 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer. Pour cela, une étude est indispensable, que seul peut effectuer le navire *Marion-Dufresne*. Le Gouvernement s'est engagé à le détacher à cette fin à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les crédits nécessaires sont-ils prévus en 2007 ?

Enfin, le Canada, qui avait jusqu'à hier pour le faire, n'a pas dénoncé le procès-verbal du protocole d'accord sur la pêche de 1972 liant le Canada et la France. L'accord de 1994 est donc reconduit tacitement. Quel sera, dans ces conditions, l'avenir de la convention entre la société Interpêche et l'État, qui garantit le maintien à Saint-Pierre-et-Miquelon de 80 emplois et qui s'achève à la fin de l'année ?

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

— En Polynésie française, l'État est impartial : c'est une exigence qui l'oblige. Le ministère de l'outre-mer a donc une mission et une seule : appliquer les politiques publiques dans le cadre de la Constitution comme dans celui de la très large autonomie qu'elle confère à cette collectivité.

Depuis l'arrivée du ministre, les relations se sont normalisées : il a rencontré le président Oscar Temaru, il s'est rendu sur place, il a vu tous les élus, il est allé dans tous les archipels, il a évoqué l'ensemble des sujets. Avec la Polynésie française, comme avec toutes les collectivités, des relations de travail sont mises en œuvre afin de gérer les dossiers. C'est ainsi qu'une partie des dettes vis-à-vis du fonds d'intercommunalité a été effacée avant l'été et que des discussions sont menées avec les différents ministères sur les conventions éducation et santé.

Le problème de la dotation globale de développement est réglé pour 2007 et les crédits sont inscrits. Il reste un arbitrage à rendre pour l'application en 2006. Une convention y pourvoit et comme pour toute utilisation d'argent public, des contrôles sont nécessaires.

Chacun sait que M. Oscar Temaru, qui soutient d'ailleurs le parti socialiste, est indépendantiste, et qu'il souhaite par conséquent que la Polynésie française se sépare de la France. La principale question de la prochaine législature sera donc l'établissement, dans le respect de la Constitution comme des aspirations profondes des Polynésiens, d'un cadre conventionnel pluriannuel afin de poursuivre les efforts en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures ou encore de continuité territoriale.

— Les 300 000 euros évoqués par M. René Dosière sont bien imputés sur le chapitre qu'il a indiqué. Ils couvrent le financement d'opérations officielles de la Présidence de la République dans le cadre de la politique ultramarine. L'an dernier, il s'est agi essentiellement de la cérémonie à la mémoire des victimes de l'écrasement de l'avion martiniquais.

— La charge vigoureuse menée par M. Jérôme Lambert contre les résultats de la politique du ministre est difficilement compréhensible. Les chiffres sont têtus : le chômage a baissé, c'est une réalité. Qui peut nier par ailleurs que le taux d'emplois aidés est beaucoup trop élevé outre-mer ? Mais qui souhaite, pour autant, un « grand soir » des emplois aidés ? Comment l'économie peut-elle se déve-

lopper, comment les gens peuvent-ils vivre sans une forte politique publique d'accompagnement de la part de l'État ?

Ainsi, La Réunion, qui est certes la région d'outre-mer la plus dense, avec 800 000 habitants aujourd'hui et un million demain compte tenu de ses perspectives démographiques, est aussi celle où le taux d'emplois aidés est le plus élevé, où le taux de croissance du secteur marchand est le plus fort, où l'on a créé 3 000 à 4 000 emplois. L'objectif doit donc être de faire passer, grâce à la formation ainsi acquise, ces emplois aidés d'un financement public à une complète intégration dans le secteur marchand. Il est douteux que le modèle réunionnais puisse être transposé dans les autres départements d'outre-mer car chacun d'entre eux a son organisation territoriale, sa spécificité sociologique, son dynamisme économique. Il convient donc de faire preuve de pragmatisme et de faire évoluer, le cas échéant, le cadre législatif afin d'obtenir des résultats.

En 2002, le Président de la République a pris des engagements et a fixé une feuille de route au Gouvernement. Or, tous les engagements pris auront été tenus et tous les résultats auront été au rendez-vous. Certes, ils ne sont pas encore pleinement satisfaisants ; il faut donc aller plus loin, en apportant un soutien économique toujours important et dérogatoire au droit commun. Cela justifie des politiques de défiscalisation, d'exonération des charges sociales ou d'aide publique, mais également de développement de la formation et de la qualification, ou de construction de logements, afin notamment de permettre à la jeunesse, qui est une chance immense pour l'outre-mer et pour la France, d'irriguer l'économie marchande.

Les conclusions du rapport de la Cour des comptes, publié au moment même de l'arrivée du ministre, établissent que la difficulté de ce ministère tient au fait qu'il a une vocation interministérielle, qu'il est régalien, et qu'il ne gère que 2 milliards d'euros sur les 15 milliards d'euros qui sont consacrés à l'outre-mer. Son rôle politique est donc essentiel. Le supprimer susciterait l'amertume des populations ultramarines car il s'agit d'un symbole fort, mais ce constat ne saurait dispenser d'une réflexion approfondie sur les moyens d'améliorer le fonctionnement interministériel.

L'exemple de la LBU est instructif : doit-elle être gérée directement par le ministère de l'outre-mer pour satisfaire l'ego du ministre, ou bien être inscrite dans le budget du ministère chargé du logement, pour faciliter les versements, avec une coordination entre les ministres, une action efficace du comité de pilotage local, une évaluation de la politique menée ? Sur ce point aussi, l'efficacité qui doit primer. Et cela vaut aussi bien sûr pour l'éducation comme pour la santé : on ne gère pas les DOM comme les collectivités du Pacifique ou comme la Nouvelle-Calédonie.

Dans ces conditions, avant la fin de la législature, une réponse satisfaisante devrait pouvoir être apportée aux observations de la Cour des comptes.

— La représentation parlementaire des nouvelles collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy n'est pas prévue dans le projet de loi organique portant DSIOM, mais le Gouvernement adoptera une attitude ouverte à l'égard des amendements qui pourraient être déposés à ce sujet.

**M. René Dosière** ayant rappelé qu'il était interdit aux parlementaires d'alourdir les charges publiques par voie d'amendement et qu'il appartiendrait donc au Gouvernement de proposer la création de préfets, de sénateurs et de députés, **le ministre** a répondu qu'il lui paraissait peu acceptable qu'un élu de la nation ne soit considéré que sous l'angle de la charge publique qu'il représente, et que si le Parlement souhaitait aborder cette question, des solutions concrètes pourront être trouvées.

Il a également indiqué qu'il ne disposait pas des éléments précis relatifs aux faits qui se sont déroulés à Kourou, mais qu'il imaginait que l'instruction suivait son cours et que les autorités compétentes donneraient des informations le moment venu.

En ce qui concerne la limite du plateau continental de Saint-Pierre-et-Miquelon, le ministre a précisé que le navire *Marion-Dufresne* était actuellement sur zone et que les études seraient lancées en 2007, en liaison avec le secrétariat général à la mer, afin d'avancer sur la définition technique du plateau, qui constitue bien une priorité.

S'agissant de la pêche, le ministre s'est déclaré favorable à une convention couvrant à la fois la restructuration et le redressement financier : il n'est pas possible de continuer à couvrir les dettes année après année. Cela vaut d'ailleurs dans d'autres domaines. Ainsi, compte tenu de la rigueur de l'hiver à Saint-Pierre-et-Miquelon, les dépenses de déneigement considérables grèvent les budgets des communes, qui se tournent alors vers l'État pour demander des subventions d'équilibre. Cette situation de dépendance n'est ni saine ni acceptable. Pour toutes ces raisons, il faut espérer que la convention pourra être passée avant la fin de l'année, ou du moins avant la fin de la législature.

\*

\* \*

*Après le départ du ministre, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2007.*

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, M. Didier Quentin, la Commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2007.