



N° 3810

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

TOME VI

OUTRE-MER

PAR M. DIDIER QUENTIN,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2011 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, l'intégralité des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis qui se félicite que les prescriptions de la loi organique soient pleinement respectées et remercie vivement les services du ministère chargé de l'outre-mer.

Il déplore en revanche la publication tardive, postérieure à la date d'examen des crédits de la mission par votre Commission, du document de politique transversale relatif à l'outre-mer. L'absence de ce document de synthèse prive les députés, et notamment les commissaires aux Lois, d'éléments indispensables à l'analyse de l'évolution de l'ensemble des crédits dédiés à l'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. – UN BUDGET POUR L’OUTRE-MER CONFORTÉ ET CONSOLIDÉ DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DIFFICILE	9
A. L’OUTRE-MER : UNE PRIORITÉ BUDGETAIRE RÉAFFIRMÉE DANS LE CADRE DE LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES	9
1. La mission « Outre-mer » : des crédits en légère progression	9
<i>a) Les crédits de la mission « Outre mer »</i>	9
<i>b) Les crédits du programme « Emploi outre-mer »</i>	10
<i>c) Les crédits du programme « Conditions de vie outre-mer »</i>	12
2. Un effort budgétaire global de l’État en faveur de l’outre-mer s’élevant à plus de 13 milliards d’euros	13
3. Une participation du budget outre-mer à l’effort national de redressement des comptes publics	14
<i>a) La mission « Outre-mer » contribue à l’effort de réduction des niches fiscales .</i>	15
<i>b) La mission « Outre-mer » s’inscrit dans la démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP)</i>	16
B. LE BUDGET OUTRE-MER : UN FINANCEMENT ASSURÉ DES POLITIQUES PRIORITAIRES DE SOUTIEN À L’ÉCONOMIE ULTRAMARINE	18
1. Dans le prolongement des décisions prises en novembre 2009 par le Conseil interministériel de l’outre-mer.....	18
2. ... le financement des priorités du budget de la mission « Outre-mer » est assuré	21
II. – LA POURSUITE DE L’ADAPTATION DES INSTITUTIONS DES COLLECTIVITÉS AUX ENJEUX SPÉCIFIQUES DE L’OUTRE-MER	25
A. ACCOMPAGNER ET CONFORTER LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE.....	25
1. Le plébiscite de la population mahoraise en faveur de la départementalisation	26
2. Un statut de Mayotte déjà proche du droit commun jusqu’en mars 2011.....	26
3. Une départementalisation de Mayotte effective depuis mars 2011.....	28
4. L’indispensable poursuite des efforts d’accompagnement du processus de départementalisation de Mayotte	30

a) <i>L'établissement d'un état civil fiable</i>	31
b) <i>Le soutien au développement économique et social</i>	32
c) <i>La mise en place d'une fonction publique</i>	32
d) <i>L'extinction de l'activité judiciaire des cadis</i>	33
e) <i>La question de l'enseignement et de la maîtrise de la langue française</i>	34
f) <i>La question de la place de la femme dans la société mahoraise</i>	34
B. CONCRÉTISER LA MISE EN PLACE D'UNE COLLECTIVITÉ UNIQUE EN GUYANE ET EN MARTINIQUE	36
1. Le principe de la fusion du département et de la région d'outre-mer : un choix populaire pour une ambition nouvelle	37
2. Deux architectures institutionnelles pour une collectivité unique : le choix de l'adaptation au contexte local	40
a) <i>Une assemblée délibérante unique élisant en son sein un président, organe exécutif de la collectivité territoriale de Guyane</i>	41
b) <i>Un conseil exécutif de neuf membres distinct de l'Assemblée de Martinique</i>	41
c) <i>Un mode de scrutin qui s'inspire, pour chaque collectivité territoriale, de l'élection régionale</i>	41
d) <i>Anticiper par le dialogue et la concertation la mise en place en mars 2014 d'une collectivité unique en Guyane et en Martinique</i>	42
C. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE POLYNÉSIE FRANÇAISE ET DE NOUVELLE-CALÉDONIE	43
1. Le renforcement de la stabilité des institutions de la Polynésie française ...	43
a) <i>La mise en place effective de la fonction publique des communes de Polynésie française</i>	43
b) <i>Le renforcement décisif de la stabilité des institutions de la Polynésie française</i>	45
2. La poursuite du processus de transferts de compétences en Nouvelle-Calédonie	49
III. – LA POURSUITE DES EFFORTS ENGAGÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE MAINTIEN DE L'ORDRE	51
A. UNE LUTTE DÉTERMINÉE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	51
1. Une approche quantitative de la pression migratoire outre-mer	52
2. Le renforcement des moyens de lutte contre l'immigration clandestine	52
a) <i>Le renforcement des moyens matériels et opérationnels : l'exemple de Mayotte</i>	53
b) <i>Le renforcement de la coopération internationale : l'exemple de la Guyane</i>	54
B. UNE ACTION RÉVOLUE ET SOUTENUE CONTRE LA DÉLINQUANCE	56
1. L'évolution générale de la délinquance outre-mer	56
a) <i>L'évolution de la délinquance dans les départements d'outre-mer</i>	60

<i>b) L'évolution de la délinquance dans les collectivités d'outre-mer</i>	61
2. La recrudescence du trafic de stupéfiants	63
3. Une vigilance constante face au blanchiment d'argent	67
C. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES OUTRE-MER : UNE LENTE ET PROGRESSIVE AMÉLIORATION.....	68
1. La stabilisation du taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer	68
2. Une politique active de rénovation et d'extension des capacités	70
EXAMEN EN COMMISSION	73

MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que l'économie se dégrade en France comme en Europe, sur fond de crise budgétaire et financière, la situation de Mayotte, en proie, depuis le 21 septembre 2011, à un mouvement social de vaste ampleur contre la vie chère, nous rappelle combien il est nécessaire de soutenir et de conforter le développement de nos départements et collectivités d'outre-mer (DOM et ROM).

Tel est l'objet de la mission « Outre-mer », qui a vocation à contribuer à l'amélioration des conditions de vie et au développement des départements et collectivités d'outre-mer. Elle regroupe, dans cette perspective, des crédits relatifs aux dispositifs spécifiques aux territoires ultramarins, destinés à financer notamment la création d'emplois outre-mer, l'amélioration de l'habitat social et le développement d'équipements structurants.

Alors que le budget de l'État poursuit, en 2012, sa trajectoire de retour à l'équilibre de nos finances publiques amorcée en 2011, permettant ainsi de ramener le déficit public de 5,7 à 4,5 % du produit intérieur brut, votre rapporteur pour avis se félicite que, dans un contexte budgétaire aussi contraint, les crédits relatifs à l'outre-mer aient été consolidés et confortés. Cette évolution positive témoigne de la volonté du Gouvernement et du Parlement de poursuivre la mise en œuvre des engagements formulés lors du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 ainsi que des mesures prévues par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM).

En effet, si l'objectif pris par le Gouvernement de ramener le déficit public à 3 % du produit intérieur brut à l'horizon 2013 est intangible, il ne saurait se faire au détriment des départements et collectivités d'outre-mer. Tel est le pari réussi du présent projet de loi de finances pour 2012.

En effet, ce dernier amplifie les efforts de redressement de nos finances publiques, par une réduction historique en valeur des dépenses de l'État hors dette et hors pensions et ce, grâce à des mesures transversales d'économies en 2012 sur les crédits de fonctionnement et d'intervention, à hauteur de 10 %, et par une limitation des niches fiscales et sociales.

Toutefois, ces décisions courageuses préservent le budget alloué à la mission « Outre-mer » pour l'exercice 2012. En effet, dans le cadre du présent projet de loi de finances, les crédits s'établissent à 2,18 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2,03 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) ⁽¹⁾, soit une augmentation respective de 1,1 % et 2,9 % par rapport au budget 2011.

(1) Cependant, à périmètre constant, les crédits de paiement de la mission « Outre-mer », hors comptes d'affectation spéciale (CAS), pensions et charge de la dette, passeront de 1,942 milliards d'euros en 2011 à 1,989 milliards d'euros en 2012, soit une augmentation de 2,4 %, conformément à la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques votée en 2010.

Il convient, à cet égard, de rappeler que le budget de la mission « Outre-mer » avait déjà contribué au redressement des comptes publics en 2011, dans la mesure où les crédits avaient, au cours de cette année, diminué de 0,6 % en autorisations d'engagement et de 2,3 % en crédits de paiement.

En outre, cette progression des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012 s'inscrit pleinement dans le cadre du budget triennal pour 2011-2013, qui prévoit une augmentation des autorisations d'engagement de 2 % et des crédits de paiement de 6,7 %.

Avec un budget ainsi conforté, la mission « Outre-mer » garantira, en 2012, le respect des engagements pris par le Gouvernement dans des domaines d'intervention prioritaires outre-mer, comme l'emploi. Votre rapporteur pour avis rappelle ainsi que les économies ultramarines ont particulièrement souffert de la crise économique et financière et que le taux de chômage y est resté, en 2010, élevé : 23,8 % en Guadeloupe, 21 % en Guyane et en Martinique, 28,9 % à la Réunion et 17,6 % à Mayotte, contre 9,9 % en métropole.

Analysant l'évolution des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012, votre rapporteur pour avis se félicite que l'augmentation des crédits alloués pour 2012 assure pleinement le financement des politiques prioritaires de soutien à l'économie ultramarine, qu'il s'agisse de l'emploi ou du logement (I).

L'examen du budget de la mission « Outre-mer » fournit également à votre rapporteur pour avis l'occasion de dresser le bilan des évolutions institutionnelles intervenues et d'étudier les perspectives d'évolution à moyen terme. Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis s'est penché, dans le prolongement de la mission dont il avait été le rapporteur en 2005, sur la départementalisation – effective depuis le 31 mars 2011 – de Mayotte. Il a également tenu à dresser un premier bilan – même provisoire – de la création d'une collectivité unique en Guyane et en Martinique. Il a aussi souhaité revenir sur les récentes réformes destinées à améliorer le fonctionnement et la stabilité des institutions de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie (II).

Votre rapporteur pour avis s'est enfin attaché, comme les années précédentes, à analyser l'évolution de la délinquance outre-mer et à poursuivre sa veille sur l'état et le taux d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer ainsi que sur la lutte contre l'immigration irrégulière (III).

*

* *

I. – UN BUDGET POUR L’OUTRE-MER CONFORTÉ ET CONSOLIDÉ DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DIFFICILE

Alors que la situation des finances publiques françaises est bien dégradée, le budget de la mission « Outre-mer » pour 2012 apparaît d’emblée comme un budget responsable qui permet à l’État de soutenir le développement des collectivités ultramarines et de respecter les engagements qu’il a pris vis-à-vis de leurs populations, notamment lors du Conseil interministériel de l’outre-mer de novembre 2009. Priorité a été, cette année encore, donnée à l’emploi et au logement, tout particulièrement à la réhabilitation de l’habitat insalubre et au développement de l’offre de logement social.

A. L’OUTRE-MER : UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE RÉAFFIRMÉE DANS LE CADRE DE LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Si, en 2012, l’outre-mer demeure une priorité budgétaire clairement réaffirmée par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances, cette priorité participe également à l’effort national de maîtrise de la dépense publique.

1. La mission « Outre-mer » : des crédits en légère progression

La mission « Outre-mer » comprend, comme les années précédentes, deux programmes :

— le programme « Emploi outre-mer », qui finance divers dispositifs de soutien à l’emploi outre-mer (telles que les exonérations de cotisations patronales propres aux DOM, les aides à la formation professionnelle ou le service militaire adapté, notamment) ;

— et le programme « Conditions de vie outre-mer », qui finance le développement économique, social et culturel des collectivités ultramarines, afin de rapprocher leur situation de celle de la métropole.

a) Les crédits de la mission « Outre-mer »

Pour 2012, la mission « Outre-mer » est dotée de 2 179 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 2 035 millions d’euros en crédits de paiement (CP), contre respectivement 2 156 et 1 977 millions d’euros en 2011, soit une progression respective de plus 1,1 % et plus 2,9 % (*cf.* tableau ci-après).

CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2011	PLF 2012	Ouverts en LFI pour 2011	PLF 2012
Mission « Outre-mer »	2 156	2 179 ----- + 1,1 %	1 977	2 035 ----- + 2,9 %
- dont programme « Emploi outre-mer »	1 352	1 368 ----- + 1,2 %	1 331	1 393 ----- + 4,7 %
- dont programme « Conditions de vie outre-mer »	804	811 ----- + 0,9 %	646	642 ----- - 0,6 %

Votre rapporteur pour avis se félicite qu'en dépit de la situation très dégradée des finances publiques françaises, les crédits de la mission « Outre-mer » progressent significativement et ce, après une année marquée 2011 par une diminution des crédits alloués à la mission « Outre-mer » de 0,6 % en AE et de 2,3 % en CP par rapport à 2010.

Cette évolution s'inscrit pleinement dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2011-2013⁽¹⁾, période au cours de laquelle les autorisations d'engagement augmenteront de 2 %, tandis que les crédits de paiement progresseront de 6,7 %. Le tableau ci-après rappelle les crédits ouverts pour la mission « Outre-mer », au titre des trois exercices couverts par la loi de programmation :

**CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »
DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION 2011-2013**

(en milliards d'euros)

	2011		2012		2013	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits de la mission « Outre-mer »	2,16	1,98	2,17	2,03	2,20	2,11

b) Les crédits du programme « Emploi outre-mer »

Le programme « Emploi outre-mer » voit sa dotation progresser de 1,2 % en AE et de 4,7 % en CP. Cet effort traduit la priorité donnée aux politiques de l'emploi, qui se structurent autour de deux axes :

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

— la réduction du coût du travail pour faciliter la création d'emplois par des exonérations de charges sociales patronales⁽¹⁾ et ce, pour un total de 1 144 millions d'euros en AE et en CP, soit plus de 83 % des crédits du programme (action n° 1 « Soutien aux entreprises ») ;

Par rapport aux crédits alloués en loi de finances initiale pour 2011, ce sont 34 millions d'euros supplémentaires, en AE comme en CP, qui sont alloués à l'action « Soutien aux entreprises » du programme. Celle-ci comprend notamment les crédits alloués à l'aide au fret, prévue à l'article 24 de la LODEOM, qui compense – à hauteur de 27 millions d'euros – les surcoûts supportés par les entreprises de production dans les DOM et dans certaines collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna).

— des aides plus conjoncturelles destinées à faciliter l'accès au marché de l'emploi par des actions de formations qualifiantes pour un total de 224 millions d'euros en AE et de 249 millions d'euros en CP, soit près de 17 % des crédits du programme (action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »).

L'augmentation des crédits alloués à ce programme permet notamment de financer l'accroissement de la capacité d'accueil des centres de formation du service militaire adapté (SMA), conformément à l'objectif fixé par le Président de la République en février 2009 du doublement du nombre de stagiaires formés d'ici 2014, qui devrait ainsi passer de 2 900 à 6 000.

Au total, ce sont quelque 185,97 millions d'euros supplémentaires en AE et 210,69 millions d'euros en CP qui ont été dégagés pour 2012, troisième année de la montée en charge du dispositif qui verra la prise en charge de 4 800 stagiaires.

Le programme « Emploi outre-mer » comprend également les crédits en faveur de la formation en mobilité des jeunes ultramarins mise en œuvre par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer : de nombreuses formations qualifiantes ne sont pas disponibles dans les collectivités d'origine des jeunes ultramarins qui doivent donc séjourner en métropole ou à l'étranger. Le « *passport-mobilité formation professionnelle* », qui, en vertu de l'article 50 de la LODEOM, s'est substitué à partir du 1^{er} janvier 2010 aux dispositifs existants (« *projet initiatives-jeunes* », PIJ, et « *formation individualisée mobilité* », FIM), concourt, pour un montant de 20 millions d'euros en AE comme en CP en 2012, au financement des titres de transport des bénéficiaires, ainsi qu'aux frais d'installation et de formation.

Le « *passport-mobilité formation professionnelle* » constitue désormais le dispositif central d'aide aux personnes bénéficiant d'une mesure de formation qualifiante, pouvant aller jusqu'à 24 mois, hors de leur département ou de leur

(1) Conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est tenu de compenser aux organismes de sécurité sociale les sommes dont ils n'ont pu être crédités du fait de la mise en œuvre d'une politique d'exonération de charges.

collectivité d'origine, dès lors que cette formation n'est pas dispensée sur place. Il joue ainsi un rôle fondamental pour la compensation d'une situation désavantageuse pour les étudiants d'outre-mer du fait de l'absence de certaines filières, tout en étant efficient économiquement, car moins coûteux que la création de ce type de filières sur place.

c) Les crédits du programme « Conditions de vie »

Le programme « Conditions de vie outre-mer »⁽¹⁾ réunit les dispositifs permettant d'améliorer les conditions de vie des habitants des départements et collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie, malgré les handicaps dont pâtissent ces territoires. Ces dispositifs visent notamment à répondre à leurs besoins spécifiques en matière de logement, d'équipements publics et d'infrastructures et à assurer l'application du principe de continuité territoriale.

L'action n° 1 « Logement » regroupe plus du tiers des crédits du programme, soit 275 millions d'euros en AE et 216 millions d'euros en CP en 2012. Au titre de cette action, l'État finance des programmes de résorption de l'habitat insalubre et le développement du logement social.

L'action n° 2 « Aménagement du territoire » vise à contribuer – à hauteur de 209 millions d'euros en AE et de 150 millions d'euros en CP, soit 25 % des crédits du programme en 2012 – au financement des équipements structurants des collectivités territoriales d'outre-mer. Dans cette perspective, le principal levier d'action est la politique contractuelle entre l'État et les collectivités ultramarines, qui recouvre les mesures relatives à l'animation et au suivi des contrats de projets État-régions signés en 2007 avec les DOM, les contrats de développement et les conventions conclus avec les autres collectivités⁽²⁾.

L'action n° 3 « Continuité territoriale » comprend l'ensemble des mesures relatives au désenclavement des collectivités d'outre-mer avec la métropole, au développement des liaisons entre les collectivités d'une même zone géographique et aux dessertes internes à une même collectivité et ce, en vue de compenser les handicaps de ces territoires – isolement, éloignement, insularité, exigüité. Dans cette perspective, le fonds de continuité territoriale, créé par l'article 50 de la LODEOM, rassemble les crédits auparavant répartis entre l'État et les collectivités ultramarines. Au total, ce sont 51,5 millions d'euros – en AE comme en CP – qui sont alloués à l'action n° 3 au titre de l'année 2012.

L'action n° 8 correspond au « Fonds exceptionnel d'investissement », créé par l'article 31 de la LODEOM et qui avait déjà servi, au cours de l'année 2009, de support au plan de relance outre-mer. Il doit permettre le développement des

(1) Le programme « Conditions de vie » comprend huit actions : action n° 1 « Logement », action n° 2 « Aménagement du territoire », action n° 3 « Continuité territoriale », action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports », action n° 6 « Collectivités territoriales », action n° 7 « Insertion économique et coopérations régionales », action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement », action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires ».

(2) Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Saint-Martin.

équipements publics de proximité. Il est doté, en 2012, de 17 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP. À terme, il sera recentré spécifiquement sur les équipements structurants non prévus dans le cadre des contrats de projet et de développement avec les collectivités territoriales d'outre-mer.

2. Un effort budgétaire global de l'État en faveur de l'outre-mer s'élevant à plus de 13 milliards d'euros

Votre rapporteur salue la progression significative des crédits alloués en 2012 à la mission « Outre-mer », après la baisse intervenue l'an dernier (*cf. supra*). À la lumière d'un contexte budgétaire particulièrement difficile, il considère que cette hausse est le signe tangible de la volonté gouvernementale de faire face aux enjeux auxquels sont confrontés les outre-mer.

Il convient toutefois de souligner que la mission « Outre-mer » ne représente qu'une petite partie – de l'ordre de 16 % – des crédits consacrés par l'État aux départements et collectivités d'outre-mer. L'effort budgétaire global de l'État au titre de la politique transversale de l'outre-mer s'élèvera ainsi en 2012 à 13,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un niveau globalement comparable à l'effort budgétaire de l'État en faveur de l'outre-mer pour 2011 ⁽¹⁾.

Il convient en effet de distinguer différents cercles concentriques de dépenses publiques à destination de l'outre-mer :

1) le premier cercle est la mission « Outre-mer » proprement dite, dont les crédits relèvent directement du ministère chargé de l'outre-mer et qui est dotée de 2,18 milliards d'euros en AE et de 2,03 milliards d'euros en CP pour 2012 ;

2) les crédits consacrés par l'État à la politique transversale de l'outre-mer constituent le deuxième cercle. Ils regroupant des crédits de 89 programmes relevant de 27 missions – contre 91 programmes relevant de 28 missions l'an passé – dont fait état le document de politique transversale, annexé au projet de loi de finances. Au total, les crédits consacrés par l'État à l'outre-mer, compte tenu des prélèvements sur recettes, s'élèveront pour 2012 à 13,8 milliards d'euros en AE et 13,4 en CP (contre respectivement 13,7 et 13,3 milliards d'euros votés en loi de finances initiale pour 2011).

S'agissant de la répartition de ces crédits, il apparaît que les principales missions contributrices sont les missions « Enseignement scolaire », « Outre-mer » et « Relations avec les collectivités territoriales » qui représentent respectivement 32,4 %, 15,8 % et 14,2 % de l'effort global de l'État en faveur de l'outre-mer. Les missions « Défense » et « Sécurité » représentent, quant à elles, près de 6,5 % de cet effort.

(1) L'effort financier consacré par l'État aux territoires ultramarins se montait, en loi de finances initiale pour 2011, à 13,7 milliards d'euros en AE et à 13,6 milliards d'euros en CP.

3) à ce deuxième cercle, il convient d'ajouter le coût des exonérations fiscales en faveur de l'outre-mer – 3 milliards d'euros contre 3,2 l'an dernier – pour obtenir l'effort budgétaire global de l'État à destination de l'outre-mer, qui s'élèvera en 2012 à 16,8 milliards d'euros en AE et à 16,4 milliards d'euros en CP, soit à un niveau comparable à celui observé en 2011.

La répartition des autorisations d'engagement par territoire, contenue dans le document de politique transversale, fait l'objet du tableau ci-après (les données pour 2011 et 2012 sont indiquées comme provisoires). Ce tableau met en évidence des taux d'évolution variables d'un territoire à l'autre :

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR TERRITOIRE (AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)

(en millions d'euros)

Territoire	Autorisations d'engagement			Évolution	
	2010	2011	2012	Évolution 2010/2011	Évolution 2011/2012
Guadeloupe	2 221	2 204	2 295	- 0,7 %	4,1 %
Guyane	1 443	1 463	1 434	1,4 %	- 2 %
Martinique	2 254	2 243	2 220	- 0,5 %	- 1%
Saint-Martin	24	24	27	- 0,2 %	9,3 %
Saint-Barthélemy	2	2	2	1,8 %	0,1 %
Total Antilles-Guyane	5 944	5 936	5 977	- 0,1 %	0,7 %
La Réunion	4 181	4 132	4 107	- 1,2 %	- 0,6 %
Mayotte	705	692	714	- 1,8 %	3,1 %
Nouvelle-Calédonie	1 143	1 148	1 277	0,5 %	11,2 %
Polynésie française	1 301	1 389	1 274	6,8 %	- 8,3 %
Wallis-et-Futuna	105	108	108	2,8 %	0,6 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	78	77	90	- 0,5 %	16,6 %
T.A.A.F.	27	26	24	- 1,4 %	- 7,9 %
Non réparti	185	186	193	0,5 %	3,6 %
Ensemble des territoires	13 668	13 695	13 765	0,2 %	0,5 %

Source : document de politique transversale

3. Une participation du budget outre-mer à l'effort national de redressement des comptes publics

Votre rapporteur pour avis constate que, tout en étant consolidé, le budget de l'outre-mer participe à l'effort national de maîtrise de nos finances publiques, qu'il s'agisse de la réduction des dépenses fiscales ou bien de la révision générale des politiques publiques.

a) La mission « Outre-mer » contribue à l'effort de réduction des niches fiscales

Le coût des exonérations fiscales en faveur de l'outre-mer (dépenses fiscales) s'élèvent, en 2012, à 3 milliards d'euros, contre 3,2 milliards l'an dernier.

Le tableau ci-après dresse la liste des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » dont le coût prévisionnel pour 2011 excède 100 millions d'euros :

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION « OUTRE-MER »

Dépense fiscale	Objectif poursuivi	Charge estimée pour l'État en 2012 (en millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires estimé en 2010
Exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion	Compenser l'éloignement et la cherté du prix des produits de première consommation dans les DOM	158	ND
Déductibilité de TVA afférente à certains produits exonérés en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion	Compenser l'éloignement et la cherté du prix des produits de première consommation dans les DOM	158	ND
Abaissement à 8,5 % du taux normal de TVA et à 2,1 % du taux réduit dans les DOM hors Guyane ⁽¹⁾	Compenser le fait qu'une part non négligeable des finances publiques locales est tributaire de l'octroi de mer et favoriser la consommation de produits locaux	1 100	64 000 entreprises
Réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif, de l'accession à la propriété et de la rénovation immobilière (« dispositif Girardin »)	Favoriser l'offre de logement outre-mer, structurellement insuffisante, en drainant de l'épargne privée dédiée	315	42 300 ménages
Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP, remplacée par la taxe spéciale de consommation dont le taux est fixé par délibération des conseils régionaux	Donner aux collectivités locales des moyens supplémentaires pour assurer leur développement économique par une recette fiscale spécifique	99	ND
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer	Compenser la faiblesse relative du rendement des investissements productifs réalisés outre-mer du fait de l'étroitesse du marché et des aléas climatiques	470	21 100 ménages
Déduction de la base imposable à l'IS des investissements productifs réalisés outre-mer et des souscriptions en capital		NC ⁽²⁾	3 700 entreprises
Abattement de 30 ou 40 % du montant résultant du barème pour le paiement de l'impôt sur le revenu par les personnes physiques domiciliées dans les DOM	Compenser l'éloignement et la cherté du prix des produits de première consommation dans les DOM	310	476 000 ménages

Source : projet annuel de performance

(1) En Guyane, l'octroi de mer étant plus élevé, la TVA n'est provisoirement pas applicable.

(2) Le coût de cette dépense fiscale s'élevait en 2011 à 220 millions d'euros. Le tome II du rapport sur l'évaluation des voies et moyens n'en chiffre pas le coût pour 2012.

Dans le cadre de sa politique de réduction des déficits publics au plan national, le Gouvernement s'est, comme en 2011, engagé à diminuer le coût de la dépense fiscale en 2012 en réduisant d'un pourcentage identique (10 %) chacune de ces dépenses (réductions et crédits d'impôt) comprises dans le champ de l'actuel plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu (article 45 du projet de loi de finances). À l'instar de la loi de finances pour 2011, le projet de loi de finances pour 2012 exclut de cette mesure la réduction d'impôt au titre de l'investissement locatif dans le logement social outre-mer.

— **Le « coup de rabot » ne sera ainsi pas appliqué à l'investissement locatif dans le logement social outre-mer.**

La production de logements sociaux est une priorité en outre-mer ; or la défiscalisation prévue par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) constitue un outil déterminant pour favoriser la finalisation des plans de financement proposés par les bailleurs sociaux, depuis l'entrée en vigueur de la loi. Elle constitue en outre un moyen de relancer à court terme le secteur du bâtiment, particulièrement frappé par la crise.

— S'agissant des **investissements productifs industriels outre-mer**, la baisse de 10 % du taux de défiscalisation s'appliquera en 2012⁽¹⁾, mais sera accompagnée d'une adaptation technique : afin de garantir le montant des financements des investissements outre-mer, la part de la réduction d'impôt qui est rétrocédée par l'investisseur privé à l'exploitant ultramarin verra son taux relevé, selon le cas, de 62,5 à 64,94 % ou de 52,63 à 55,25 %, de façon à ce que l'exploitant ultramarin ne soit pas touché par les effets de la mesure de « rabot » sur cet avantage fiscal.

— Par ailleurs, l'article 4 du présent projet de loi de finances pour 2012 supprime **l'abattement d'un tiers sur le bénéfice des entreprises situées dans les départements d'outre-mer**. Il s'agissait d'une mesure principalement tournée vers les plus grosses entreprises. Il convient à ce titre de souligner que les entreprises ultramarines continueront de bénéficier d'autres mesures de soutien économique, comme les zones franches d'activité (*cf. infra*).

b) La mission « Outre-mer » s'inscrit dans la démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP)

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 avait défini cinq mesures concernant la mission « Outre-mer » :

(1) Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une applicabilité à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 pour des dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2011.

1) l'extinction progressive du dispositif de suspensions versées aux fonctionnaires allant s'installer outre-mer pour leur retraite, sans y avoir travaillé une durée minimale ;

2) le développement économique de l'outre-mer, en créant des zones franches globales d'activité et en corrigeant certains dispositifs d'aides existants ;

3) le réexamen d'éléments particuliers de la fonction publique d'outre-mer – les congés bonifiés, par exemple – et de certaines indemnités spécifiques de retraite ;

4) la modernisation de l'administration centrale de l'outre-mer, transformée en délégation et recentrée sur des tâches à valeur ajoutée, en particulier l'évaluation économique ;

5) le transfert aux ministères sectoriels des tâches de gestion de crédits ou de procédures, hors contrats de projet ou de développement.

Sur ces cinq mesures, seules les deux premières auront un impact sur le budget global de l'État en faveur de l'outre-mer pour 2012.

Il s'agit, en premier lieu, de l'extinction progressive du dispositif de suspensions versées aux fonctionnaires allant s'installer outre-mer, au moment de leur retraite.

En effet, à la suite de critiques récurrentes – notamment de la Cour des comptes – sur les conditions de son attribution, l'indemnité temporaire de retraite (ITR) a été modifiée par l'article 138 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Cette réforme s'est traduite par l'écrêtement des suspensions les plus élevées – détermination d'un montant plafond –, le gel du montant des indemnités déjà octroyées, la réserve du bénéfice futur de cette indemnité aux seuls fonctionnaires ayant un lien avec le territoire et le tarissement des entrées dans le dispositif à un horizon compatible avec le respect des « plans de vie » des fonctionnaires d'État proches de l'âge de la retraite, à savoir le 1^{er} janvier 2028.

S'il est trop tôt pour mesurer précisément l'impact budgétaire de cette réforme, compte tenu de la disparition progressive et à longue échéance de ce dispositif, il est toutefois apparu à votre rapporteur pour avis que des économies ont d'ores et déjà pu être réalisées. Ainsi, le montant des ITR versées en 2012 – tous territoires ultramarins confondus – sera de 4 % inférieur à celui versé en 2009, qui constituait un point haut au cours des cinq dernières années.

MONTANT DES INDEMNITÉS TEMPORAIRES DE RETRAITE VERSÉES ENTRE 2007 ET 2012 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2007/2009	Évolution 2009/2012
Montant des ITR versées	292,5	319	330,5	323,2	321,1	316,8	+ 13 %	- 4,1 %

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État

Il s'agit, en second lieu, de la mise en œuvre de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, qui vise à favoriser le développement endogène dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Dans cette perspective, cette loi rationalise un certain nombre de dispositifs anciens d'aide au développement économique, comme les exonérations de charges sociales patronales, la défiscalisation des investissements productifs, la TVA non perçue récupérable ou bien encore l'aide aux intrants et aux extrants.

Elle institue également de nouveaux dispositifs, comme la création des zones franches d'activité et le fonds exceptionnel d'investissement (*cf. supra*). Elle réoriente enfin les dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer vers la construction de logements sociaux.

À l'inverse de l'extinction progressive du dispositif de suspensions versées aux fonctionnaires allant s'installer outre-mer au moment de leur retraite, il convient de préciser que la loi pour le développement économique des outre-mer est la seule mesure issue de la révision générale des politiques publiques qui aura en 2012 un impact budgétaire sur les crédits de la mission « Outre-mer ».

B. LE BUDGET *OUTRE-MER* : UN FINANCEMENT ASSURÉ DES POLITIQUES PRIORITAIRES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ULTRAMARINE

Le budget de la mission « Outre-mer », s'il participe à l'effort national de réduction du déficit public, reste, comme votre rapporteur pour avis l'a indiqué, équilibré, assurant ainsi le financement des dispositions de la LODEOM du 27 mai 2009 et des engagements pris en faveur de l'outre-mer lors du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009.

1. Dans le prolongement des décisions prises en novembre 2009 par le Conseil interministériel de l'outre-mer...

Lors de la première réunion du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), présidé par le Président de la République le 6 novembre 2009, ont été arrêtées pas moins de 137 décisions issues des travaux des États généraux de l'outre-mer qui s'étaient tenus dans les DOM, les COM et en métropole entre

(1) Tous territoires ultramarins confondus.

avril et juillet 2009. Ces différentes mesures s'organisent autour de huit grands thèmes, au titre desquels figurent, notamment, le fonctionnement du marché et la concurrence, le dialogue social, l'égalité des chances, l'identité culturelle ou la gouvernance :

— Priorité est donnée à la relance du **logement social** : il a été décidé de garantir les moyens budgétaires de l'État sur cinq années à hauteur du montant de la loi de finances pour 2009 (*cf. infra*). Par ailleurs, le conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, au titre des mesures de relance du logement social, a décidé d'élaborer un plan global de lutte contre l'habitat indigne et insalubre en outre-mer, à partir des conclusions du rapport remis au Gouvernement par M. Serge Letchimy sur ce sujet.

Cette orientation générale a conduit au vote unanime à l'Assemblée nationale et au Sénat de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer. Cette loi reprend certaines des propositions formulées par M. Serge Letchimy et parachève les mesures qui avaient d'ores et déjà été mises en œuvre, comme la mise en place par les préfets de pôles départementaux de lutte contre l'habitat insalubre.

Cette loi du 23 juin 2011 prévoit notamment, à l'occasion d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics, le versement par le maître d'ouvrage ou son concessionnaire d'une aide financière aux occupants sans droit ni titre. Elle accélère et simplifie, en outre, la procédure permettant de déclarer des biens en état d'abandon manifeste.

— Dans le domaine du **marché et de la concurrence** a été décidée la mise en place des groupements interrégionaux, réunissant des agents de différentes administrations chargés de faire respecter les règles de formation des prix. De tels groupements, dénommés « *GIR-concurrence* », sont opérationnels depuis le mois de février 2010 dans les quatre DOM et à Mayotte.

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative au réseau consulaire, au commerce, à l'artisanat et aux services a également abaissé le seuil de notification des opérations de concentration dans le secteur de la distribution de détail outre-mer (article L. 430-2 du code de commerce). Par conséquent, l'Autorité de la concurrence peut désormais réaliser un contrôle *a priori* sur les opérations de rachat de supermarchés ou d'hypermarchés outre-mer afin de veiller à ce que ces opérations ne portent pas atteinte aux règles de la concurrence. Il convient à cet égard de signaler qu'au sein de l'Autorité de la concurrence, un rapporteur général adjoint chargé de l'outre-mer a été nommé, pour une meilleure prise en compte des spécificités économiques des territoires ultramarins.

— La **compétitivité** des entreprises et des territoires est soutenue par la création des zones franches d'activité prévue par le LODEOM et le recentrage des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, les très petites

entreprises et les entreprises des secteurs prioritaires. Par ailleurs, il a été décidé, d'une part, de consacrer 27 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement à l'aide au fret⁽¹⁾ et à la rénovation des hôtels de plus de 15 ans et, d'autre part, d'abonder de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement le fonds de garantie agriculture-pêche afin d'assurer son financement à hauteur de 20 millions d'euros sur la période 2010-2013

— Autre axe fort de la politique menée par le Gouvernement en faveur de l'outre-mer : il a été décidé de permettre l'accès des ultramarins aux postes de responsabilité dans la **fonction publique** de l'État, aussi bien outre-mer qu'en métropole.

Faisant application de ce principe, une circulaire du 23 juillet 2010 portant sur les « *mesures transversales retenues par le CIOM pour favoriser l'émergence d'une fonction publique plus représentative du bassin de vie qu'elle administre* » préconise la prise de mesures concrètes. Celles-ci visent à faciliter l'accès des candidats originaires de l'outre-mer aux classes préparatoires intégrées aux écoles de service public et la réalisation d'un recensement des règles de gestion qui font aujourd'hui obstacle au déroulement de carrière des ultramarins dans leur département d'origine, en particulier celles qui imposent une mobilité en cas d'avancement de grade ou de corps.

— Dans le domaine de l'**éducation**, il est envisagé de créer une université à rayonnement international dans chaque zone géographique ultramarine. Cet engagement a d'ailleurs été inscrit dans les contrats quadriennaux négociés par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur avec l'Université Antilles Guyane et l'Université de l'Océan Indien.

— Le besoin d'une prise en compte par les politiques publiques des **richesses culturelles et identitaires** des régions et collectivités d'outre mer, révélé par les États généraux, a motivé la création d'un Commissariat général pour « *l'année 2011, année des outre mers* »⁽²⁾.

Dressant un bilan de l'application de ces décisions, la ministre en charge de l'outre-mer a indiqué le 18 mai 2011, lors d'un débat organisé à l'Assemblée nationale à la demande du groupe Socialiste, radical et citoyen et divers gauche, que 85 % des 137 mesures décidées sont réalisées ou en cours de réalisation selon le calendrier prévu.

S'agissant du taux de réalisation des mesures par territoire, les résultats obtenus sont, au 18 mai 2011, de 62 % en Guadeloupe, 85 % en Martinique comme en Guyane et de 75 % à La Réunion. À Mayotte, parmi les sept mesures territorialisées, deux ont été réalisées et cinq ont trouvé un début d'exécution.

(1) Destinée à compenser les surcoûts liés à l'éloignement géographique supportés par les entreprises de production (cf. supra).

(2) « L'année 2011, année des outre mers » a été doté d'un budget de 4 millions d'euros.

S'agissant des soixante et onze mesures transversales, trente et une – soit 44 % – ont été réalisées, trente-cinq – soit 49 % – étaient toujours en cours d'exécution au 18 mai 2011 et cinq – soit 7 % – étaient, à cette même date, « en panne ».

Des comités de suivis ont été créés dans chaque territoire comme en métropole ; ils constituent une instance de concertation pour leur mise en œuvre au plan local. Ont également été installés cinq sous-préfets à la cohésion sociale et à la jeunesse dans les DOM et à Mayotte, tandis que trois commissaires au développement endogène, respectivement chargés des collectivités de l'Océan Indien, des Antilles et de la Guyane ont été nommés le 23 novembre 2010. Les commissaires au développement endogène disposent, pour financer des études, du fonds pour le développement endogène doté, en 2012, de 2 millions d'euros.

2. ... le financement des priorités du budget de la mission « Outre-mer » est assuré

Si les engagements pris en faveur de l'outre-mer lors du comité interministériel du 6 novembre 2009 ont été quasiment tous respectés en seulement deux ans, c'est le signe de la volonté intangible du Gouvernement d'accompagner et de soutenir le développement des départements et collectivités d'outre-mer.

Le projet de loi de finances pour 2012, qui offre à la mission « Outre-mer » un budget équilibré (*cf. supra*), est au service de cette ambition nationale en faveur de l'outre-mer : il garantit, en effet, un financement pérenne et efficace des six politiques publiques prioritaires dans les départements et collectivités d'outre-mer

— La sanctuarisation de la ligne budgétaire unique (LBU) au service du logement social

Conformément aux préconisations du conseil interministériel (*cf. supra*), la ligne budgétaire unique (LBU) en faveur du logement dans les DOM et à Mayotte est sanctuarisée : les crédits sont maintenus sur la période 2011-2013 à hauteur des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010, crédits qui avaient été majorés par rapport à 2009 des crédits du plan de relance. Pour 2012, le programme *logement* dispose à cette fin de **274,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de 215,6 millions d'euros en crédits de paiement, illustrant ainsi la priorité donnée au développement du logement social outre-mer.

En 2012, une priorité forte sera donnée aux logements locatifs sociaux ainsi qu'à la résorption de l'habitat insalubre : il a été fixé, dans les DOM et à Mayotte, l'objectif de construction de 6 300 logements, tous financements confondus, contre un objectif de près de 5 700 en 2011. Un effort particulier sera également effectué pour la résorption de l'habitat insalubre en Nouvelle-Calédonie avec un budget spécifique de 7 millions d'euros en 2012.

À cela s'ajoute le dispositif de défiscalisation mis en place par la LODEOM dédié au logement social. Des logements locatifs sociaux peuvent ainsi être financés grâce à un mécanisme de rétrocession à l'opérateur d'une partie de l'avantage fiscal bénéficiant aux investisseurs privés.

— *L'insertion et la formation professionnelle des jeunes ultramarins*

Conformément aux engagements du Président de la République relatifs au doublement du dispositif du **service militaire adapté** (SMA), les moyens budgétaires sont prévus en 2012 pour atteindre l'objectif, en 2014, de 6 000 volontaires, âgés de 18 à 25 ans, formés au cours d'une année : en 2012, 52 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement, ainsi que 134 millions d'euros de crédits de personnels seront engagés pour répondre à cette priorité.

Le tableau ci-après présente la montée en charge prévisionnelle du dispositif :

MONTÉE EN CHARGE PRÉVISIONNELLE DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Places de stages ouvertes	2 900	3000	4 100	4 800	5 200	6000
Équivalents temps plein ⁽¹⁾	2 900	2 954	3 238	3 811	4 151	4 400

La fin de la montée en charge de ce dispositif étant, à ce jour, fixée en 2014, l'effort budgétaire devra se poursuivre dans le cadre de la budgétisation triennale 2013-2015. Par ailleurs, cette montée en puissance s'accompagne de la définition de nouveaux cursus (parallèlement au cursus long de formation est mis en place un cursus court d'accompagnement vers l'emploi, destiné aux publics plus insérés) et de l'implantation d'un nouveau centre au sein de la collectivité de Saint-Martin.

— *Le développement des territoires encouragé par la politique contractuelle de l'État*

L'objectif poursuivi en matière de politique contractuelle outre-mer est un taux d'engagement équivalent à celui des contrats de projet État-région en métropole et identique à ceux de la précédente génération.

Conformément à l'engagement pris par le Premier ministre au cours du VIII^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa le 24 juin 2010, en faveur de la nouvelle génération de contrats entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, l'effort financier de l'État sera équivalent pour les contrats 2011-2015 à celui des contrats

(1) La création de cursus courts induit un écart entre le nombre de volontaires formés et l'équivalent temps plein.

s’achevant en 2010 ⁽¹⁾. Dans cette perspective, le contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie pour la période 2011-2015 est financé, en 2012, à hauteur de 57,8 millions d’euros en AE et de 25,1 millions d’euros en CP en 2012 par le présent projet de loi de finances.

Le contrat de développement de Saint-Martin pour 2011-2013, signé le 23 décembre 2010 à la suite du changement de statut administratif de ce territoire, bénéficie d’un niveau d’engagement de l’État équivalent à celui du précédent contrat. Ainsi son montant total s’élève à 81,52 millions d’euros auquel l’État contribue à hauteur de 30 millions d’euros au titre du contrat de développement et de 5,63 millions d’euros au titre du volet territorial du contrat de projet État-région de la Guadeloupe. En 2012, ce sont 8 millions d’euros en AE et 4 millions d’euros en CP qui sont alloués au financement du contrat de développement de Saint-Martin.

Cet effort devrait également être consenti au renouvellement du contrat de développement avec Wallis-et-Futuna, qui arrive à échéance à la fin de l’année 2011. Actuellement en cours de négociation, le montant de ce nouveau contrat de développement devrait s’élever, pour la période 2012-2016, à 41,8 millions d’euros, soit une enveloppe équivalente à celle observée sur la période 2007-2011, sous réserve cependant de la participation financière des établissements publics opérateurs de l’État.

En définitive, ce sont, en 2012, 180,5 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 131,3 millions d’euros de crédits de paiement qui sont prévus pour pérenniser le financement de cette politique contractuelle juste et ambitieuse.

— *Le renforcement de la continuité territoriale*

L’enveloppe budgétaire consacrée à **la continuité territoriale** sur la période 2011-2013 a été fixée à 45,3 millions d’euros par an. Pour l’année 2012, les crédits demandés au programme continuité territoriale sont de 51,5 millions d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement. Ils marquent la deuxième année pleine d’application de la réforme contenue dans la LODEOM et destinée à rendre le dispositif plus juste et plus efficace (par l’instauration de plafonds de ressources, notamment).

Une évaluation de la mise en œuvre des aides en faveur de la continuité territoriale est actuellement en cours de réalisation. Ses résultats, attendus pour avril 2012, devraient permettre de dresser un premier bilan de la réforme opérée par la LODEOM et de modifier, le cas échéant, la répartition des crédits entre les différentes aides.

(1) À la suite de la réunion interministérielle du 30 juin 2011, l’enveloppe totale a été fixée à 400 millions d’euros, répartis entre le ministère en charge de l’outre-mer (370 millions d’euros), et les opérateurs de l’État : agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (10 millions d’euros), office national de l’eau et des milieux aquatiques (5 millions d’euros), centre national pour le développement du sport (4 millions d’euros), agence nationale de la recherche (3 millions d’euros) et agence de financement des infrastructures de transport de France (7,5 millions d’euros).

— *La pérennisation des dotations d'équipement scolaire de Mayotte et de Guyane*

Conformément aux préconisations du CIOM, la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire de Mayotte a été pérennisée. Elle s'élève, pour 2012, à 10,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation de 4,78 % par rapport à 2011 ⁽¹⁾.

La dotation spéciale d'équipement scolaire de la Guyane dispose, quant à elle, d'un plafond annuel de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8 millions d'euros en crédits de paiement pour 2012, afin de compenser l'important retard de la Guyane en matière d'équipements scolaires.

— *L'appui au processus de départementalisation de Mayotte*

Le nouveau statut de département de Mayotte, en vigueur depuis mars 2011, implique l'accélération de son développement économique et social, suivant les orientations prévues dans le Pacte pour la départementalisation.

L'État appuie financièrement ce processus. Au titre de la mission « Outre-mer », les crédits consacrés par l'État sont inscrits, d'une part, au titre du fonds exceptionnel d'investissement pour la période 2010-2012 et, d'autre part, au titre du **fonds mahorais de développement économique, social et culturel**, créé par l'article 10 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte. Ce fonds est doté, sur la période 2011-2013, de 30 millions d'euros. Le budget attribué à ce fonds par le présent projet de loi de finances pour 2012 s'élève à 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 5,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont 70 % seront consacrés au développement d'infrastructures publiques et 30 % aux projets d'investissement du secteur privé.

Cet appui s'accompagne également d'un effort budgétaire et politique pour que Mayotte accède au statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne ⁽²⁾. La demande de « *rupésiation* » de Mayotte devrait, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, être adressée au Conseil européen avant la fin de l'année 2011, afin que le département de Mayotte accède au statut de RUP au 1^{er} janvier 2014 et bénéficie, à cette même date, de la nouvelle programmation budgétaire européenne 2014-2020.

(1) Depuis 2011, le taux d'évolution de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires versée à Mayotte correspond au taux de progression du nombre d'élèves constaté entre l'antépénultième et la pénultième année précédant l'année de son versement.

(2) En application de l'article 349 du Traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, les spécificités des RUP de l'Union sont reconnues : cet article permet ainsi l'adaptation du droit européen et des politiques communes qui leur sont applicables afin de tenir compte des contraintes liées à leur éloignement, à leur insularité, à leur faible superficie, au relief ou aux aléas climatiques, ainsi qu'à l'exiguïté des marchés locaux et à la faible diversification de leur économie. Cet article donne une base juridique aux actes communautaires spécifiques aux RUP ainsi qu'aux dérogations dont elles peuvent bénéficier, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la politique régionale, de la politique agricole commune, des aides d'État ou de la politique commerciale.

II. – LA POURSUITE DE L’ADAPTATION DES INSTITUTIONS DES COLLECTIVITÉS AUX ENJEUX SPÉCIFIQUES DE L’OUTRE-MER

Les années 2010 et 2011 ont été marquées par la poursuite des évolutions institutionnelles dans les départements et collectivités d’outre-mer. Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis souhaite, à l’occasion de l’examen du budget de la mission « Outre-mer », dresser le bilan des évolutions institutionnelles intervenues et étudier les perspectives d’évolution à moyen terme.

Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis s’est penché, dans le prolongement de la mission dont il avait été le rapporteur en 2005, sur la départementalisation – effective depuis le 31 mars 2011 – de Mayotte (A). Il a également souhaité dresser un premier bilan – même provisoire – de la création d’une collectivité unique en Guyane et en Martinique (B). Il a aussi tenu à revenir sur les récentes réformes destinées à améliorer le fonctionnement et la stabilité des institutions de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie (C).

A. ACCOMPAGNER ET CONFORTER LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE

Après le plébiscite de la population mahoraise en faveur de la départementalisation de Mayotte, la loi organique du 3 août 2009 relative à l’évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte ⁽¹⁾ a permis la transformation de la collectivité de Mayotte en département d’outre-mer en mars 2011 et ce, à l’occasion du renouvellement du conseil général. Le législateur est intervenu en 2010 ⁽²⁾ afin de définir les modalités de fonctionnement des nouvelles institutions et de préciser l’applicabilité de certains textes à la nouvelle collectivité.

Le mouvement social de protestation contre la vie chère que connaît Mayotte depuis le 21 septembre 2011, nous rappelle combien il est aujourd’hui nécessaire d’accompagner et de conforter le processus de départementalisation. Si, à l’heure de la publication du présent rapport, les négociations étaient toujours en cours, sous l’égide de M. Denis Robin, préfet, et M. Stanislas Martin, chef de service de la direction générale de la concurrence, entre l’État, les organisations syndicales et les représentants de la grande distribution, votre rapporteur pour avis appelle à la conclusion rapide d’un accord de sortie de crise et à la fin immédiate des violences.

(1) Loi n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l’évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte

(2) Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte

1. Le plébiscite de la population mahoraise en faveur de la départementalisation

Le conseil général de Mayotte a adopté, le 18 avril 2008, une résolution portant sur la transformation de Mayotte en département et région d'outre-mer. Puis, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, les électeurs mahorais ont été consultés sur cette évolution statutaire dans les douze mois suivant l'adoption de la résolution : le 29 mars 2009, ils se sont prononcés, à 95,2 % des voix, en faveur de la transformation de Mayotte en département d'outre-mer, régi par l'article 73 de la Constitution.

Tirant les conséquences de ce vote, la loi organique précitée du 3 août 2009 a permis la transformation en département de la collectivité de Mayotte en mars 2011, à l'occasion du renouvellement du conseil général. L'article 63 de la loi organique a complété le code général des collectivités territoriales d'un article L. O. 3446-1 qui prévoit qu'« à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ». La première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte s'est tenue le 31 mars 2011 : c'est à compter de cette date que Mayotte est devenu un département d'outre-mer à part entière.

2. Un statut de Mayotte déjà proche du droit commun jusqu'en mars 2011

La loi organique du 21 février 2007 avait modernisé le statut de Mayotte, en le rapprochant du droit commun de la démocratie locale, tout en en codifiant les dispositions au sein d'une nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales, afin de faciliter l'accès au droit.

Elle avait dressé la liste des compétences de la collectivité de Mayotte et avait défini les « conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». Le régime législatif applicable à Mayotte, à compter du 1^{er} janvier 2008 et jusqu'en mars 2011, reposait non plus sur le principe de spécialité législative, assorti d'exceptions, mais sur le principe d'assimilation législative, également assorti d'exceptions. Par ailleurs, le conseil général de Mayotte bénéficiait d'ores et déjà des mêmes possibilités d'adaptation des lois et règlements que les assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer.

Les compétences reconnues à la collectivité départementale de Mayotte avaient également été alignées sur celles des départements et des régions d'outre-mer – à l'exception de celles concernant les établissements scolaires, les routes

nationales et la lutte contre les maladies vectorielles ⁽¹⁾, seul l'État étant à même de surmonter les difficultés particulières de Mayotte dans ces domaines. Le tableau ci-après rappelle de manière synthétique la répartition des compétences entre l'État et la collectivité départementale de Mayotte jusqu'en mars 2011, date de la départementalisation effective de Mayotte.

**REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITE
DEPARTEMENTALE DE MAYOTTE JUSQU'EN MARS 2011**

ÉTAT	MAYOTTE
<p>Compétences de droit commun</p> <p><i>auxquelles s'ajoutent les compétences exercées en métropole par les départements et les régions en matière :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - de construction et d'entretien général et technique des collèges et lycées, d'accueil, de restauration et d'hébergement dans ces établissements, de recrutement et de gestion des personnels techniciens et ouvriers de service ; - de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion de la voirie classée en route nationale ; - de lutte contre les maladies vectorielles. 	<p>Compétences dévolues aux départements et aux régions</p> <p><i>auxquelles s'ajoutent les compétences exercées en métropole par l'État en matière :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - d'aménagement de l'assiette, de modification des taux et de conditions de recouvrement des impôts et contributions perçus au profit de la collectivité ; - de tarifs et de taux des droits de douane et autres impositions éligibles à l'importation et à l'exportation ; - d'organisation et de fonctionnement du service d'incendie et de secours.

Par ailleurs, les règles applicables à la collectivité départementale de Mayotte s'agissant du fonctionnement du conseil général, du contrôle de légalité ou de la procédure budgétaire étaient, jusqu'en mars 2011, étroitement inspirées de celles applicables aux départements et aux régions d'outre-mer.

Enfin, la loi organique avait étendu à Mayotte les innovations rendues possibles par l'article 72-1 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ⁽²⁾, s'agissant de l'exercice de la démocratie directe au niveau local. Ont ainsi été reconnus :

— le droit de pétition, 5 % des électeurs inscrits pouvant adresser une pétition au président de l'organe délibérant pour demander que ce dernier examine une question entrant dans ses compétences ;

— la possibilité d'organiser des référendums locaux, lesquels sont décisionnels, lorsque plus de la moitié des électeurs inscrits y ont participé ;

— ainsi que celle de procéder à des consultations des électeurs, l'organe délibérant pouvant être saisi dans ce cadre par un dixième au moins des électeurs inscrits ⁽³⁾.

(1) Une maladie vectorielle est une maladie qui est causée par un agent parasite véhiculé et inoculé ou déposé par un vecteur vivant. Ce vecteur est un organisme qui ne provoque pas lui-même la maladie mais qui est nécessaire à la dispersion de l'infection en transportant les agents pathogènes d'un hôte à l'autre.

(2) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (article 6).

(3) L'organe délibérant ainsi saisi n'est toutefois tenu ni d'organiser la consultation demandée, ni d'en suivre le résultat.

3. Une départementalisation de Mayotte effective depuis mars 2011

Le 31 mars 2011, la collectivité départementale de Mayotte est devenue, à l'occasion de la première réunion du conseil général, le cent-unième département français. Si cette départementalisation de l'archipel a été activement préparée en amont, elle a pu être effective, dès 2011, grâce à l'intervention du législateur en 2010, qui a rendu applicables à cette collectivité les dispositions relatives aux départements et régions d'outre-mer, sous réserve des adaptations nécessaires et de l'entrée en vigueur progressive de cette collectivité dans le droit commun.

En effet, la loi organique n° 2010-1486 et la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relatives au département de Mayotte, élaborées à la suite d'une importante concertation interministérielle et soumis pour avis au conseil général de Mayotte, ont défini les modalités de fonctionnement des nouvelles institutions du département de Mayotte et ont engagé le processus d'harmonisation juridique nécessaire à l'application du droit commun. Dans cette perspective, les lois du 7 décembre 2010 :

— précisent que le département de Mayotte est doté d'un conseil général⁽¹⁾ qui exerce les compétences d'un département et d'une région : à cette fin, les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à ces collectivités de droit commun sont étendues à Mayotte, avec certaines adaptations liées à l'existence d'une collectivité unique et aux mesures transitoires nécessaires ;

— étendent à Mayotte l'ensemble des dispositions du code électoral, tout en préservant pour l'élection de mars 2011 les dispositions actuellement en vigueur, qui prévoient notamment l'existence d'une campagne audiovisuelle locale ;

— s'agissant de l'extension du droit commun, rendent applicables à Mayotte certains textes dans de nombreux domaines (copropriété, éducation nationale, protection du patrimoine culturel, notamment) dès mars 2011 et habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnances, à d'autres extensions dans un délai de dix-huit mois, à compter de la publication de la loi. Des ordonnances ont ou seront prises, notamment, en matière de protection sociale, de droit du travail, d'urbanisme, d'environnement ou d'organisation judiciaire⁽²⁾.

(1) *Le conseil général de Mayotte sera renouvelé en totalité en 2014, afin de faire coïncider leur élection avec celle des élus des conseils généraux et régionaux de métropole.*

(2) *On citera notamment l'ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 qui a modifié l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte ainsi que le décret n°2011-338 du même jour qui en a défini les modalités. Ainsi, un tribunal de grande instance, un tribunal d'instance, un tribunal mixte de commerce, un tribunal des affaires de sécurité sociale et un tribunal du contentieux de l'incapacité succèdent au tribunal de première instance. La chambre d'appel de Mamoudzou, qui est une chambre détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, se substitue au tribunal supérieur d'appel. Le conseil des prud'hommes sera, en revanche, installé au plus tard le 31 décembre 2015.*

Sur le plan institutionnel, dans la mesure où la collectivité unique que constitue désormais le département de Mayotte se substitue au département et à la région d'outre-mer, elle a perdu, à compter de mars 2011, les compétences spécifiques dont disposait jusqu'alors la collectivité de Mayotte, notamment en matière fiscale. En retour, elle exerce, moyennant compensation financière, l'ensemble des compétences dévolues aux départements et aux régions (construction et entretien des collèges et lycées, notamment).

Le principe d'identité législative régit, depuis le 31 mars 2011, le droit applicable dans la collectivité de Mayotte, y compris pour les matières qui en étaient jusqu'ici exclues, à savoir : les impôts, droits et taxes, les finances communales, la propriété immobilière, l'urbanisme et la construction, la protection et l'action sociales, le droit du travail, l'entrée et le séjour des étrangers.

L'harmonisation du droit dans ces matières est progressive, en vertu du Pacte pour la départementalisation de Mayotte proposé par le Gouvernement en décembre 2008, particulièrement pour l'urbanisme, la fiscalité et la protection sociale (dans ce dernier domaine, l'alignement sur le régime métropolitain pourrait s'échelonner sur 15 à 25 ans).

Dans ce domaine, l'objectif d'égalité sociale, au fondement du Pacte pour la départementalisation de Mayotte, conduit à une revalorisation des *minima* sociaux à la fois progressive et adaptée aux équilibres économiques et sociaux de Mayotte.

Ainsi, le minimum vieillesse et l'allocation adulte handicapé ont fait l'objet d'une revalorisation significative dès 2010. Pour une personne seule, le montant du minimum vieillesse est passé de 2 871 euros par an en 2009 à 3 659 euros à compter d'avril 2011. En 2012, il s'élèvera à 4 071 euros, soit une progression de plus de 40 % en seulement trois ans.

De la même manière, le revenu de solidarité active, dont les crédits afférents figurent dans le présent projet de loi de finances, sera versé à Mayotte au 1^{er} janvier 2012. Il s'élèvera, dans un premier temps, au quart de sa valeur en métropole avant de connaître un rattrapage progressif sur vingt ans.

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

Par ailleurs, l'harmonisation du droit applicable à Mayotte a impliqué l'adoption de plusieurs ordonnances dans les six matières non régies actuellement par le principe d'identité législative, afin d'y rendre applicables les dispositions de droit commun, le cas échéant avec certaines adaptations.

Sur un plan administratif, la coordination du suivi de la mise en œuvre du Pacte pour la départementalisation est effectuée par la délégation générale de l'outre-mer. Par ailleurs, le préfet de Mayotte a mis en place un comité de suivi et désigné un sous-préfet chargé spécifiquement de ce dossier.

4. L'indispensable poursuite des efforts d'accompagnement du processus de départementalisation de Mayotte

La transformation de Mayotte en département et région d'outre-mer, régi par l'article 73 de la Constitution, implique, comme votre rapporteur pour avis l'a indiqué, le passage à un régime d'identité législative pour l'ensemble des lois et règlements applicables en métropole, y compris dans les matières telles que la protection sociale, la fiscalité ou l'immigration, ce qui suppose que des changements soient opérés dans un certain nombre de domaines.

En 2006 déjà, la mission d'information de votre commission des Lois sur la situation de l'immigration à Mayotte, présidée par M. René Dosière et dont votre rapporteur pour avis était le rapporteur, avait souligné les difficultés qui restaient à surmonter sur la voie de la départementalisation de Mayotte ⁽¹⁾.

La mission avait constaté sur place l'adhésion unanime – les résultats du référendum l'ont confirmé – des élus et de la population au projet de départementalisation, le débat portant seulement sur le calendrier. La mission avait regretté que les principaux responsables politiques de l'île ne s'efforcent pas d'expliquer davantage à la population les conséquences de cette démarche, qui impliquera notamment la soumission de principe au droit commun et non plus au droit coranique.

La très grande majorité de la population de Mayotte reste, en effet, encore soumise à un statut personnel de droit local, inspiré du droit coranique, qui régit l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, ainsi que les successions et libéralités. Rappelons que jusqu'en 2000, c'étaient encore les *cadis* qui tenaient les registres de l'état civil mahorais...

Le principe même de l'existence d'un tel statut personnel, pour ceux des Mahorais qui souhaiteraient le conserver, ne peut pas être contesté dans le cadre constitutionnel actuel. En effet, l'article 75 de la Constitution, qui est applicable dans un département, comme dans une collectivité d'outre-mer, précise que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun (...) conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». Pour autant, ce principe ne permet nullement de justifier l'actuelle désorganisation de l'état civil mahorais, résultant de certaines pratiques cadiales ou des règles particulières appliquées aux personnes relevant du droit local.

Au cours des dernières années, le législateur a tenté de moderniser ce droit. La réussite du processus de départementalisation de Mayotte repose, à coup sûr, sur la poursuite de ces efforts d'harmonisation et de modernisation du droit local dans différents domaines.

(1) Rapport d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, M. René Dosière, président, M. Didier Quentin, rapporteur (n° 2932, déposé le 8 mars 2006).

a) L'établissement d'un état civil fiable

La dualité des statuts civils de droit commun et de droit local à Mayotte induit un double système d'état civil. Or, en raison de l'application d'un droit coutumier local, il n'existait pas de nom patronymique transmissible, ce qui rendait très difficile l'établissement d'un état civil fiable.

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

Pour répondre à cette difficulté, un dispositif spécifique a été mis en place, depuis le début des années 2000. L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 a fixé les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local et a créé la commission de révision de l'état civil de Mayotte (CREC). Celle-ci pouvait être saisie par toute personne majeure née à Mayotte avant le 8 mars 2000, en vue de déterminer son identité et de dresser les actes de l'état civil correspondants. Mise en place le 5 avril 2001, la CREC a cessé son activité le 5 avril 2011.

La CREC avait pour mission d'établir les actes de naissance, de mariage ou de décès qui auraient dû être portés sur les registres de l'état civil de droit commun ou de droit local à Mayotte et de fixer le nom et les prénoms des personnes majeures de statut civil de droit local, conformément aux règles édictées par l'ordonnance du 8 mars 2000 précitée.

Présidée par un magistrat du siège, elle était composée de trente-huit rapporteurs répartis entre les 17 communes de Mayotte et chargés de l'enregistrement des demandes et de la préparation des décisions individuelles.

Le dispositif ainsi mis en place ne s'est pas révélé suffisamment efficace et a conduit le Gouvernement à prendre plusieurs mesures, pour accélérer les procédures. Dans cette perspective, l'article 57 de la LODEOM a prévu :

- la présence d'un préfet ou de son représentant, vice-président de la commission ;
- la possibilité pour le président de statuer seul, sauf dans les cas les plus complexes et de simplifier les conditions de la collégialité, lorsque celle-ci reste nécessaire ;
- la limitation dans le temps de la possibilité de saisir la CREC.

À compter du 31 juillet 2010, les Mahorais ne pouvaient plus saisir la CREC, afin de lui permettre d'instruire les dossiers en stock avant la date butoir d'avril 2011. Lors de l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2011, votre rapporteur pour avis avait jugé crucial que cet engagement soit tenu, rappelant que la fiabilité de l'état civil des Mahorais était une condition

indispensable à la réussite de la départementalisation de l'archipel. Or, au 1^{er} mars 2011, la CREC avait édité quelque 240 000 actes d'état civil (actes de naissance, mariage, décès), pour une population de plus de 180 000 personnes...

La CREC ayant achevé sa mission, il est désormais nécessaire de consolider le service public de l'état civil à Mayotte. Le présent projet de loi de finances pour 2012 contient une nouvelle prorogation de la dotation exceptionnelle de 300 000 euros aux communes. Celle-ci est destinée aux opérations de sécurisation et de mise aux normes des locaux, ainsi qu'aux besoins en matériels informatiques et fournitures ⁽¹⁾.

b) Le soutien au développement économique et social

Le contrat de projet ambitieux que le gouvernement a signé en 2008 avec le conseil général de Mayotte permettra d'y réaliser, chaque année jusqu'en 2013, soixante millions d'euros d'investissement public, qu'il s'agisse du logement social, de l'assainissement ⁽²⁾, de l'agriculture, de l'aquaculture, de la pêche ou encore des transports ⁽³⁾.

Par ailleurs, conformément au Pacte pour la départementalisation de Mayotte, le Gouvernement a mis en place, en mars 2011, le fonds mahorais de développement économique, social et culturel ⁽⁴⁾, doté en 2012, comme en 2011, de dix millions d'euros. L'objectif poursuivi par ce fonds est double : il a vocation, d'une part, à financer de nouveaux projets d'investissement public – crèches municipales, cantines scolaires... – et, d'autre part, à encourager l'investissement privé des entreprises – modernisation et développement de l'appareil productif.

L'ordonnance du 8 juillet 2011 ⁽⁵⁾ a également modifié le statut de la chambre de commerce de Mayotte, en lui conférant un échelon régional doté de compétences élargies.

c) La mise en place d'une fonction publique

La loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 avait posé le principe de l'intégration, au plus tard le 31 décembre 2010, des agents publics titulaires et non titulaires de statut local à Mayotte. Afin de permettre la prise en compte des spécificités locales de l'archipel, il a été prévu

(1) Au regard des besoins constatés en termes de mise en œuvre d'un état civil exhaustif à Mayotte, le versement de cette dotation, dont l'extinction était prévue à la fin de l'année 2008, a été prorogé jusqu'en 2013 par l'article L. 2572-62 du code général des collectivités territoriales. Cette prorogation maintient la répartition de cette dotation entre les communes de Mayotte au prorata de leur population.

(2) Par exemple, station d'épuration du Baobab et création du syndicat unique de collecte de déchets le 12 avril 2011.

(3) Par exemple, réalisation du second quai du port de Longoni en 2011.

(4) Cf. décret n° 2011-355 du 30 mars 2011 portant création du fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

(5) Ordonnance n° 2011-821 du 8 juillet 2011 relative à l'adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

que cette intégration puisse s'opérer, non seulement dans des corps ou cadres d'emplois de trois fonctions publiques, mais également dans des corps ou cadres d'emplois spécifiques, classés hors catégorie pour la fixation de leur indice de traitement. Pour la fonction publique territoriale ont été créés par décrets de décembre 2004 deux cadres d'emplois, celui des agents territoriaux de Mayotte ⁽¹⁾ et celui des ouvriers territoriaux de Mayotte ⁽²⁾, dotés d'une grille indiciaire propre.

Une trentaine de décrets en Conseil d'État ont précisé les modalités d'intégration dans les trois fonctions publiques : le principe retenu a été celui de l'intégration des agents dans les corps de droit commun, quand le niveau de leur rémunération le permet. À défaut, ils sont intégrés dans des corps spécifiques, créés à titre transitoire pour l'administration de Mayotte, pour les agents dont le niveau de rémunération est compris entre l'indice brut 100 et l'indice « *pied de corps* » des grilles indiciaires des fonctions publiques de droit commun.

Toutefois, ces corps spécifiques n'ayant pas paru suffisamment attractifs, cette partie du dispositif a été modifiée ⁽³⁾, par la révision de la grille indiciaire et l'instauration d'un régime indemnitaire ainsi que par la décision d'une sortie de ces corps et d'un basculement dans les grilles de la fonction publique de droit commun, conformément au protocole d'accord signé le 8 avril 2009 par le préfet de Mayotte, par les employeurs principaux – conseil général, association des maires de Mayotte, centre hospitalier – et par l'ensemble des organisations syndicales.

d) L'extinction de l'activité judiciaire des cadis

L'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître a supprimé l'intervention de la justice cadiale en prévoyant l'intervention exclusive de la juridiction de droit commun pour connaître des conflits entre personnes, relevant du statut personnel de droit local ⁽⁴⁾.

Conformément au Pacte pour la départementalisation, le rôle des cadis est recentré sur des fonctions de médiation sociale. Agents du conseil général, les cadis peuvent développer leurs activités dans le domaine social, en jouant un rôle de référence, de relais ou de conseil auprès de ceux qui voudraient bénéficier de leur expérience

(1) Décret n° 2004-1529 du 30 décembre 2004.

(2) Décret n° 2004-1527 du 30 décembre 2004.

(3) Décrets n° 2009-1164, n° 2009-1165 et n° 2009-1166 du 30 septembre 2009 pour la fonction publique territoriale et décret n° 2009-1363 du 5 novembre 2009 pour la fonction publique d'État.

(4) Auparavant, les citoyens de statut civil de droit local pouvaient, si la partie la plus diligente le souhaitait, soumettre certains de leurs litiges à la juridiction des cadis, juridiction coutumière de droit musulman (cf. Avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2010, n° 1974, tome 6, novembre 2009).

e) La question de l'enseignement et de la maîtrise de la langue française

Le système éducatif mahorais doit faire face à de très importants problèmes de moyens : alors qu'il accueille chaque année 1 500 élèves supplémentaires dans le premier degré et 1 600 dans le second degré, les infrastructures manquent pour les accueillir, obligeant à la mise en place d'un système de rotation des élèves dans les écoles (système qui concerne entre 20 et 30 % des établissements). À la rentrée 2011, ce sont 85 000 enfants qui ont été accueillis dans les écoles, collèges et lycées de Mayotte, soit 5 500 enfants de plus qu'en 2010.

Pour répondre à la forte croissance des besoins en scolarisation, la loi du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte contient des dispositions relatives à la construction des écoles, à la préscolarisation des jeunes enfants, à l'allocation de rentrée de scolaire et à la formation des maîtres. Ainsi, l'article 19 de cette loi prévoit, à compter de la rentrée scolaire de 2014, l'application à Mayotte de l'accueil dans les écoles des enfants de deux ans.

Par ailleurs, le Gouvernement poursuit le renforcement des moyens consacrés à la construction et à la rénovation des écoles primaires. Le plan de relance a permis de multiplier par deux, en 2011, les crédits habituellement consacrés à cette mission, qui sont ainsi passés de cinq à dix millions d'euros. Cet effort sera de nouveau consenti en 2012 tant pour la création de classes que pour la rénovation des classes existantes.

Les défis à relever demeurent cependant considérables : trois élèves sur quatre entrant en classe de sixième ne maîtrisent pas le français. Il faut dire que la pratique du français est minoritaire dans la société mahoraise et l'enseignement dans les écoles coraniques s'effectue en arabe. Les étudiants mahorais éprouvent les plus grandes difficultés dans la réussite de leurs études en métropole. Or, il va de soi qu'une plus grande maîtrise du français constitue le meilleur moyen de donner plus de chance de réussite aux jeunes Mahorais, à l'école, dans la recherche d'un emploi, mais aussi dans leur cursus universitaire.

f) La question de la place de la femme dans la société mahoraise

Des mesures importantes ont été prises, au cours des dernières années, en faveur des femmes à Mayotte. La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a ainsi permis d'abolir certains aspects du statut des femmes qui n'étaient pas compatibles avec les principes de l'ordre public, de la Constitution et des engagements internationaux de la France. A ainsi été limité le champ d'application du statut personnel de droit local à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale. La polygamie a été interdite, mais uniquement pour les personnes ayant atteint l'âge requis pour se marier (alors de 18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) au 1^{er} janvier 2005.

Pour ces mêmes personnes, le mariage ne peut être dissout que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée (interdiction des répudiations unilatérales).

La loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a rendu la procédure de droit commun applicable aux cas de divorce entre personnes relevant du statut civil de droit local. En outre, l'accès au juge de droit commun a été rendu possible pour la partie la plus diligente, dans le cadre d'une demande de divorce.

La profonde mutation du statut civil de droit local engagée par ces deux réformes législatives a incontestablement permis de faire évoluer la place des femmes dans la société mahoraise, sans remettre en cause l'existence même de ce statut, garanti par la Constitution.

Des mesures ont par ailleurs été prises en matière de droit du travail, dans le cadre de l'ordonnance n° 2005-44 du 20 janvier 2005, destinée à prévenir toute forme de discrimination fondée sur le sexe.

Plus récemment, une ordonnance du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte ⁽¹⁾ a prévu l'application des règles du code civil en matière de mariage et de dissolution du mariage aux Mahorais de droit local : ainsi désormais la polygamie et la répudiation sont interdites pour l'avenir, sans condition d'âge. L'âge requis pour se marier a été porté à 18 ans pour les femmes – contre quinze ans jusqu'alors – et les règles relatives à la publicité du mariage ont été renforcées, ce qui rendra possible l'adhésion de la France à la convention sur le consentement au mariage ainsi que sur l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages, adoptée à New York le 7 novembre 1962, jusqu'ici retardée en raison des spécificités des règles applicables à Mayotte.

Des actions de promotion de la femme mahoraise ont également été entreprises, avec notamment la création d'une association départementale de planification familiale, rattachée au mouvement français pour le planning ou bien encore la signature à venir ⁽²⁾ d'un protocole départemental de lutte contre les violences faites aux femmes.

Cependant, malgré ces avancées récentes, les femmes mahoraises pâtissent encore d'une situation d'infériorité en de nombreux domaines :

— *Un net retard d'instruction et de formation.*

La scolarisation des filles n'a, sauf exception, commencé qu'en 1970. La majorité des femmes adultes est donc aujourd'hui encore analphabète ou illettrée. Leur maîtrise la langue française est encore plus faible que celle des hommes, ce qui les place parfois dans une ignorance complète de leurs droits.

(1) Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître

(2) Le 8 mars 2012.

— *Un taux de chômage très élevé*

Les emplois proposés à Mayotte – relevant majoritairement des secteurs du bâtiment et du transport – sont le plus souvent pourvus par des hommes, si bien qu'en 2009 encore, plus de 40 % des femmes actives étaient au chômage, un taux deux fois plus élevé que celui des hommes.

— *Des contraintes familiales*

Une natalité soutenue et une grande rareté d'offre de prise en charge extra-familiale de la petite enfance freinent, par ailleurs, le développement de l'activité professionnelle des Mahoraises. En effet, chaque année, Mayotte enregistre 8 000 naissances, pour seulement 200 places en crèches. Un groupe de travail sur l'accueil des jeunes enfants a été mis en place afin d'augmenter l'offre d'accueil et de diversifier les modes de garde.

B. CONCRÉTISER LA MISE EN PLACE D'UNE COLLECTIVITÉ UNIQUE EN GUYANE ET EN MARTINIQUE

La création des départements d'outre-mer en Guyane et en Martinique a été initiée, il y a plus de soixante ans, par l'adoption par l'Assemblée nationale constituante de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946, dont l'article 1^{er} déclare que « *les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française sont érigées en départements français* »,

Les départements d'outre-mer ont, depuis lors et sans discontinuité, été soumis au principe de l'identité législative, consacré à l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ». Ce principe a été repris à l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958. Celui-ci prévoit que, dans les départements et régions d'outre-mer, sous réserve d'« *adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* », les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit.

Lorsqu'en 1982, les régions ont été érigées en collectivités territoriales dotées, à ce titre, de la personnalité morale, le Gouvernement avait prévu de créer dans les quatre départements d'outre-mer une région monodépartementale, mais disposant d'institutions – assemblée et président – unifiées.

Or, dans sa décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a estimé que cette organisation particulière allait au-delà de la simple mesure d'adaptation aux circonstances particulières et avait censuré l'institution d'une collectivité unique. Le motif en était que « *le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer ; que ces*

adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une "organisation particulière", prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer » ⁽¹⁾. Cette décision du Conseil avait contraint le Gouvernement à créer des régions similaires à celles de métropole et disposant d'organes distincts de ceux du département.

Il aura fallu attendre la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour que l'article 73 soit modifié, en vue d'autoriser explicitement la création d'une collectivité unique ou d'une assemblée délibérante unique et ce, après avoir recueilli le consentement exprès des électeurs concernés ⁽²⁾.

1. Le principe de la fusion du département et de la région d'outre-mer : un choix populaire pour une ambition nouvelle

Sur la base de cette révision constitutionnelle ouvrant la voie à la création d'une collectivité unique, les États généraux qui se sont tenus en 2009 aux Antilles et en Guyane ont mis en évidence une attente importante d'évolution institutionnelle, dans le sens d'une plus grande autonomie statutaire. Sur la base de ce constat, les électeurs guyanais et martiniquais, consultés le 24 janvier 2010, ont plébiscité la mise en place d'une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant les compétences du département et de la région.

a) Les conclusions des États généraux de l'outre-mer

S'agissant de la **Guyane**, la synthèse des États généraux établie en juillet 2009 précisait : *« l'essoufflement de la départementalisation dans les départements français d'Amérique et la volonté de disposer d'une plus grande autonomie de décision, comme de gestion, expliquent le déclin de la théorie de l'assimilation. Certes, des voix s'élèvent pour maintenir le régime législatif actuel de la Guyane, mais dans leur majorité les acteurs de la société civile semblent appeler de leurs vœux une évolution statutaire – évolution de l'article 73 à l'article 74 – ou encore institutionnelle – évolution des institutions actuelles dans le cadre de l'article 73 »*.

Parmi les objectifs affirmés, lors des États généraux guyanais, figurent ainsi notamment :

— la création d'une collectivité territoriale unique se substituant au département et à la région : *« les inconvénients de la superposition des deux*

(1) Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 sur la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion.

(2) Le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution prévoit à cet égard que *« la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités »*.

collectivités sur un même territoire sont aujourd'hui évidents, avec un gâchis financier par duplication des dépenses et un enchevêtrement des compétences » ;

— l'affirmation de l'idée selon laquelle *« l'évolution statutaire dans le cadre de l'article 74 de la Constitution est compatible avec l'ordre juridique européen » ;*

— la volonté de donner *« un véritable pouvoir réglementaire d'adaptation »* à la Guyane.

La synthèse des États généraux de la **Martinique**⁽¹⁾ comprenait elle aussi une partie relative au *« renforcement de la gouvernance politique »*, fondée sur le constat qu'*« un avenir est à construire dans le respect et le dialogue »* et que *« les modèles d'organisation, tels qu'ils ont été imaginés à partir de 1946, doivent aujourd'hui être repensés »*.

Pour autant, si une convergence des vues a été obtenue sur la nécessité d'une simplification institutionnelle autour d'une collectivité unique, des divergences sont apparues sur l'ampleur de l'évolution statutaire souhaitée : maintien du cadre actuel de l'article 73 de la Constitution ou basculement vers un régime d'autonomie fondé sur l'article 74 ?

La synthèse des rapports des ateliers des États généraux de la **Guadeloupe**, établie en août 2009, faisait également état de ce type de demandes, parmi lesquelles figurent la fusion des conseils régional et général *« en vue d'une collectivité unique placée sous l'autorité d'un ministère de plein exercice ou d'une haute autorité rattachée au Premier ministre »*, ainsi que l'émergence de *« compétences nouvelles dans l'esprit des articles 73 et 74 de la Constitution »* ou la *« guadeloupéanisation de la fonction publique d'État »*.

« La tendance générale est celle du parti pris d'une rénovation des institutions locales subordonnée premièrement à la fusion départementale et régionale reposant sur un mode d'administration du territoire, régi par l'article 74 de la Constitution »⁽²⁾.

b) Les résolutions adoptées par les congrès des élus guyanais et martiniquais

Les congrès des élus départementaux et régionaux de Guyane et de Martinique ont tous deux renouvelé, en juin 2009, le souhait d'un passage à un régime régi par l'article 74 de la Constitution, accordant à ces territoires davantage de compétences propres et une autonomie accrue.

En **Martinique**, si les électeurs avaient, en décembre 2003, voté *« non »* à 50,48 % des suffrages exprimés à la question portant sur une éventuelle évolution

(1) États généraux de l'outre-mer, rapport général pour la Martinique, Pour une Martinique performante, solidaire, responsable.

(2) Synthèse des rapports des ateliers des États généraux de la Guadeloupe, août 2009, p. 51.

du statut de la Martinique vers une assemblée unique régie par l'article 73 de la Constitution, le congrès des élus de la Martinique avait déjà adopté en 2008 une résolution demandant une évolution institutionnelle de la Martinique dans le cadre « *d'un régime législatif fondé sur l'article 74 de la Constitution* ». Cette résolution a, par la suite, été adoptée par le conseil régional et le conseil général. Une seconde résolution a été adoptée le 18 juin 2009 qui a confirmé cette volonté et précisé le mode de fonctionnement envisagé des nouvelles institutions.

Lors de sa réunion du 19 décembre 2008, le congrès des élus régionaux et départementaux de la **Guyane** avait, de la même manière, adopté un avant-projet de document d'orientation relatif à l'évolution institutionnelle de la collectivité. Ce choix a été confirmé, lors de la réunion du 13 juin 2009 du congrès des élus qui a adopté une résolution selon laquelle « *le choix de l'article 74 de la Constitution française permettra d'accompagner juridiquement les transformations économiques, sociales et culturelles souhaitées, tout en assurant au territoire une continuité normative générale conforme à son appartenance à la France et à l'Europe, avec des compétences admises par le législateur que les élus de Guyane négocieront selon leur capacité à les assumer.* »

Les élus de **Guadeloupe** ont, quant à eux, opté pour une phase de concertation préalable de dix-huit mois. Lors de sa délibération du 24 juin 2009, le congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe a mis en place des instances de concertation locale afin de « *faire émerger un projet guadeloupéen de société* ». Ce projet devrait être finalisé dans un délai de dix-huit mois. Les élus guadeloupéens ont demandé que, pendant cette période, « *l'État n'engage ni impose de modification institutionnelle ou statutaire qui ne serait pas compatible avec le projet de société élaboré par le peuple guadeloupéen dans ce délai.* »

c) Les résultats des référendums en Guyane et en Martinique

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République en juin 2009 selon lequel les départements et régions d'outre-mer pourront choisir leurs évolutions institutionnelles à leur rythme, des référendums ont été organisés les 10 et 24 janvier 2010 en Martinique et en Guyane.

Les premiers référendums, organisés le 10 janvier, ont proposé aux électeurs des deux départements d'approuver ou de rejeter le passage au régime prévu à l'article 74 de la Constitution, dont relèvent les collectivités d'outre-mer. Les Martiniquais ont rejeté un tel passage à 79,3 % des voix, les Guyanais le rejetant à 70,22% des voix, comme le montre le tableau figurant ci-après.

RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DU 10 JANVIER 2010

	Taux de participation	Oui à la collectivité de l'article 74	Non à la collectivité de l'article 74
Guyane	48,16 %	29,78 %	70,22 %
Martinique	55,32 %	20,69 %	79,31 %

Une majorité d'électeurs ayant répondu « *non* » à la première consultation, Martiniquais et Guyanais ont été appelés à se prononcer à nouveau par référendums, le 24 janvier, sur le passage, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, à une collectivité unique regroupant les compétences de leurs actuels conseils généraux et régionaux.

Un tel passage a été approuvé par les Martiniquais à 68,4 % des voix et par les Guyanais à 57,49 % des voix, comme le montre le tableau figurant ci-après.

RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DU 24 JANVIER 2010

	Taux de participation	Oui à la collectivité unique de l'article 73	Non à la collectivité unique de l'article 73
Guyane	27,42 %	57,49 %	42,51 %
Martinique	35,81 %	68,30 %	31,70 %

Les deux lois, organique et ordinaire, du 27 juillet 2011 ⁽¹⁾, ont permis de traduire sur le plan législatif le vote des électeurs guyanais et martiniquais, en proposant pour chacune de ces collectivités deux architectures institutionnelles distinctes.

2. Deux architectures institutionnelles pour une collectivité unique : le choix de l'adaptation au contexte local

Faisant suite à la consultation des populations guyanaise et martiniquaise qui, en janvier 2010, ont opté pour la création d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région, tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution, la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a institué deux collectivités uniques. Ces dernières entreront en vigueur lors de la première réunion des assemblées territoriales suivant les élections prévues en mars 2014.

Si les deux collectivités à venir seront soumises aux règles de droit commun qui s'appliquent aux départements et aux régions d'outre-mer, leur organisation statutaire présente cependant quelques différences. En effet, à la suite des concertations menées, pendant plusieurs mois, entre le Gouvernement et les élus locaux, les deux territoires ont fait part de leur préférence pour deux architectures institutionnelles distinctes.

(1) Cf. loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique

a) Une assemblée délibérante unique élisant en son sein un président, organe exécutif de la collectivité territoriale de Guyane

Afin de répondre aux souhaits exprimés par un certain nombre d'élus, l'article 2 de la loi précitée du 27 juillet 2011 maintient en Guyane un schéma institutionnel de type régional, composée d'une Assemblée de Guyane élisant, en son sein, un président, organe exécutif de la collectivité, et une commission permanente dotée de pouvoirs propres relativement étendus, notamment en matière de marchés publics.

b) Un conseil exécutif de neuf membres distinct de l'Assemblée de Martinique

À l'inverse de la Guyane qui conserve le schéma institutionnel régional, les élus martiniquais ont souhaité que soit mis en place un modèle original, qui, comme l'a souligné le sénateur Christian Cointat, rapporteur de la loi précitée du 27 juillet 2011 au nom de la commission des Lois du Sénat, « *ne s'apparente pas à celui des régions et des départements* », mais qui « *s'inspire très nettement de celui conçu en 1991 pour la collectivité territoriale de Corse* »⁽¹⁾.

Ainsi, l'article 3 de la loi précitée du 27 juillet 2011 prévoit qu'aux cotés de l'Assemblée de Martinique, un conseil exécutif distinct de neuf membres sera chargé de la gestion de la collectivité territoriale. Ce conseil sera élu par l'Assemblée au scrutin majoritaire de liste et pourra être renversé par l'adoption d'une motion de défiance constructive, à la majorité absolue. L'appartenance au conseil exécutif sera, néanmoins, incompatible avec le mandat de conseiller à l'Assemblée de Martinique. L'Assemblée de Martinique est dotée d'un président pour diriger ses travaux. L'ordre du jour de l'Assemblée est fixé en priorité par le conseil exécutif. Il n'y a pas de commission permanente.

c) Un mode de scrutin qui s'inspire, pour chaque collectivité territoriale, de l'élection régionale

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ces deux collectivités uniques, il convenait de définir les modalités d'élection des représentants des populations guyanaise et martiniquaise. Ceux-ci seront chargés de faire vivre ces nouvelles institutions, au service notamment du développement économique et social de ces territoires. Tel est l'objet de l'article 8 de la loi précitée du 27 juillet 2011 qui prévoit l'élection de cinquante et un conseillers à l'Assemblée de Guyane, comme à l'Assemblée de Martinique.

Le mode de scrutin applicable s'apparente à celui en vigueur actuellement pour les élections régionales, à savoir un scrutin de liste à deux tours, avec une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, assortie d'une prime majoritaire et d'une répartition des sièges par section.

(1) Rapport n° 467, session ordinaire de 2010-2011, de M. Christian Cointat, p. 29.

La Guyane et la Martinique formeront chacune une circonscription électorale unique, composée, pour la première, de huit sections électorales et, pour la seconde, de quatre. Chaque liste devra présenter un nombre de candidats par section, le nombre de sièges étant fixé à l'échelle de la collectivité. Le résultat global de chaque liste déterminera le nombre des sièges qui lui seront attribués, incluant les sièges de la prime majoritaire. Les sièges de chaque liste seront ensuite répartis par section, en fonction du résultat de la liste dans la section.

d) Anticiper, par le dialogue et la concertation, la mise en place en mars 2014 d'une collectivité unique en Guyane et en Martinique

En Guyane, comme en Martinique, l'article 15 de la loi du 27 juillet 2011 a confié à une commission tripartite composée de représentants de l'État, du département et de la région la préparation de la mise en place de la nouvelle institution qui fusionnera le département et la région d'outre-mer.

Cette commission tripartite constituera le principal organe chargé de la concertation entre l'État et les conseils régionaux et généraux concernés. Elle aura pour objet de déceler les difficultés pratiques qui pourraient résulter de la mise en place des collectivités. Elle pourrait également être le lieu de discussion dans lequel des solutions partagées seraient esquissées.

Cette commission devra, en particulier, se prononcer sur les projets d'ordonnances relatifs, d'une part, au régime budgétaire, financier et comptable de la future collectivité et, d'autre part, aux modalités de transfert à celle-ci des personnels, biens et finances du département et de la région.

Elle sera également chargée d'évaluer et de contrôler la réalité des charges, engagements et garanties du département et de la région transférés à la nouvelle collectivité, au moyen de comptes certifiés présentant les situations comptables au 1^{er} janvier 2014. Elle pourra, enfin, organiser des concertations avec les organisations représentatives du personnel du département et de la région, afin de préparer les transferts de personnel.

Un décret, actuellement en cours d'élaboration, précisera la composition et l'organisation de la commission tripartite. La publication de ce décret, prévue pour le dernier trimestre de l'année 2011, permettra de lancer dans les meilleurs délais les premières concertations et d'anticiper l'ensemble des questions susceptibles de se poser au cours de la fusion du département et de la région.

S'agissant du montant des économies ou des réductions de personnel susceptibles d'être dégagées par la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, il est à ce jour trop tôt pour avancer le moindre chiffre. S'il convient donc d'attendre les résultats des premiers exercices budgétaires de ces collectivités, à compter de 2014, pour évaluer le montant des économies réalisées, votre rapporteur pour avis souligne qu'il est indispensable d'anticiper, dès aujourd'hui, les économies d'échelle pouvant être générées par la

fusion du département et de la région ⁽¹⁾, si l'on entend réellement se donner les moyens de faire de la collectivité unique un instrument institutionnel plus performant au service du développement économique, social et culturel de la Guyane et de la Martinique.

C. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE POLYNÉSIE FRANÇAISE ET DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Au cours de l'année 2011, le législateur national est intervenu à plusieurs reprises, en vue d'améliorer le fonctionnement des institutions polynésiennes et néo-calédoniennes et d'en renforcer la stabilité.

1. Le renforcement de la stabilité des institutions de la Polynésie française

La Polynésie française a connu, en 2011, deux réformes législatives majeures destinées, d'une part, à garantir la mise en place effective, au 1^{er} janvier 2012, de la fonction publique des communes polynésiennes et, d'autre part, à rénover la vie politique locale sur la base d'un nouveau régime électoral et d'une rationalisation du fonctionnement du gouvernement polynésien.

a) La mise en place effective de la fonction publique des communes de Polynésie française

Si les quarante-huit communes polynésiennes ont été reconnues comme des actrices à part entière, aux côtés de l'État et de la collectivité de Polynésie française dans le statut de 1996, elles sont désormais pleinement, selon les termes de l'article 6 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ⁽²⁾, des « *collectivités territoriales de la République* », qui « *s'administrent librement dans les conditions prévues par la Constitution* ».

De formation récente, puisqu'à l'exception de quatre d'entre elles ⁽³⁾, elles ont été instituées par la loi du 24 décembre 1974 ⁽⁴⁾, les communes de Polynésie française restent aujourd'hui dépourvues de toute fonction publique dédiée et fortement dépendantes sur le plan financier. Aussi, le principe de leur libre administration, bien que consacré par le législateur organique, peine-t-il parfois à s'appliquer dans les faits.

Parce que le plein exercice de leurs compétences ne saurait se concevoir sans une fonction publique dédiée et adaptée aux réalités insulaires, dans le respect du droit général de la fonction publique, le législateur organique a posé en

(1) Grâce au rapprochement de services tels que ceux, par exemple, aujourd'hui chargés de la construction et de l'entretien des collèges et des lycées.

(2) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(3) Papeete (commune créée en 1890), Uturora (1931), Faa'a et Pirae (1965).

(4) Loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 modifiée relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie française.

1994 puis en 2004 le principe de la création d'un véritable statut pour les agents des communes polynésiennes.

Dans cette perspective, l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française, a constitué une première étape dans la mise en place de la fonction publique communale polynésienne. Mais, faute de publication des actes réglementaires nécessaires à son application, elle est restée lettre morte jusqu'à aujourd'hui...

Or, si le statut des fonctionnaires des communes de Polynésie française n'a pas trouvé à s'appliquer ces dernières années, le droit commun de la fonction publique a, dans le même temps, été profondément réformé, rendant ainsi obsolètes certaines des dispositions de l'ordonnance précitée du 4 janvier 2005. Dans cette perspective, la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011, dont votre rapporteur pour avis était le rapporteur, a permis d'actualiser le statut de cette fonction publique communale, au regard des évolutions intervenues depuis six ans – droit à la mobilité, droit à la formation professionnelle, évaluation – et dans le respect des particularismes locaux.

Lors de l'examen de cette loi par l'Assemblée nationale, votre rapporteur pour avis avait appelé de ses vœux une publication urgente de l'ensemble des textes réglementaires nécessaires à une mise en œuvre rapide du statut général des fonctionnaires des communes. Il se félicite donc que les premiers textes réglementaires permettant de donner vie, à compter du 1^{er} janvier 2012, à la fonction publique communale de Polynésie française aient été publiés au cours du second semestre 2011.

En effet, le décret n° 2011-1040 du 29 août 2011 fixant les règles communes applicables aux fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs a été publié au *Journal officiel* de la République française, le 1^{er} septembre dernier. Les décrets concernant les agents non titulaires et portant diverses dispositions relatives à la fonction communale de Polynésie française sont, quant à eux, en cours de publication. Votre rapporteur pour avis ne peut que rappeler le bénéfice que tirerait la nouvelle fonction publique des communes polynésiennes à une publication rapide de ces textes réglementaires.

Au niveau local, six arrêtés du haut-commissaire de la République ont également été publiés au *Journal officiel* de la Polynésie française :

— deux arrêtés en date du 25 août 2011 : le premier fixe la limite d'âge pour le maintien en fonction des fonctionnaires et des agents non titulaires, relevant des communes de Polynésie française ; le second détermine la liste des communes isolées pour l'application de l'article 8 de l'ordonnance précitée du 4 janvier 2005 ;

— quatre arrêtés en date du 12 septembre 2011 : le premier fixe les modalités de calcul du nombre de sièges au conseil d'administration du centre de gestion et de formation ; le second détermine les modalités d'organisation des élections à ce même conseil et définit la composition de la commission chargée du recensement et du dépouillement des votes ; le troisième fixe la liste des électeurs des représentants au conseil d'administration du centre de gestion et de formation ; le quatrième détermine la répartition des sièges à ce même conseil.

Le 13 septembre dernier, le haut-commissaire de la République en Polynésie française, le président du syndicat pour la promotion des communes et la maire de Pirae ont tenu une conférence de presse commune, en vue de donner le coup d'envoi de cette réforme majeure au plan local.

Dans cette perspective, les élections au conseil d'administration du centre de gestion et de formation doivent intervenir avant le 9 novembre 2011, la première réunion de ce conseil d'administration ayant été fixée au 22 novembre prochain.

Avant la fin de l'année, devront également être publiés au *Journal officiel* de la Polynésie française plusieurs arrêtés concernant notamment les congés, les commissions administratives paritaires, ainsi que les statuts particuliers, les grilles de traitement, les primes et la formation.

Votre rapporteur pour avis souhaite que l'édiction et la publication de ces mesures réglementaires interviennent impérativement avant la fin de l'année, afin de permettre à la fonction publique communale de voir le jour au 1^{er} janvier 2012.

b) Le renforcement décisif de la stabilité des institutions de la Polynésie française

À compter de 2004, les institutions de la Polynésie française ont connu une instabilité politique chronique, que la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 n'a pas réussi à réduire. Les conséquences d'une telle situation dépassent largement le cadre de la vie politique, pour affecter la situation générale de ce pays d'outre-mer, confronté à une paralysie du pouvoir politique.

En effet, ce ne sont pas moins de onze présidents qui se sont succédé, depuis 2004 à la tête de la Polynésie française. L'assemblée de la Polynésie française n'a cessé, depuis les dernières élections de janvier et février 2008, de connaître des recompositions, à la faveur de jeux d'alliances qu'entretiennent la forte segmentation des partis politiques et la recherche, par les élus, du meilleur moyen pour servir leurs intérêts locaux...

Or, toutes ces recompositions successives n'ont pas permis de fournir un cadre stable pour la conduite de politiques publiques efficaces et ont même fait naître une situation économique et sociale préoccupante.

Cette instabilité politique chronique de la collectivité a conduit le Gouvernement à réfléchir à une modification de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Dans cette perspective, il a confié une mission à M. Jacques Barthélemy, conseiller d'État, en vue de procéder à une concertation avec les élus sur la réforme du mode de scrutin des représentants de l'Assemblée de Polynésie française et l'amélioration du fonctionnement institutionnel de la collectivité⁽¹⁾.

Une mission d'assistance des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, placée sous l'autorité de Mme Anne Bolliet, inspectrice générale des finances, a également effectué, en septembre 2010, un diagnostic très complet de la situation économique, financière et budgétaire de la Polynésie française. À l'issue de ses travaux, elle a émis un ensemble de recommandations, pour redresser une situation qu'elle juge critique.

Ces propositions ont inspiré nombre des dispositions figurant dans la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, dont votre rapporteur pour avis a été le rapporteur au nom de la commission des Lois.

Cette modification a été permise par l'adoption de la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

L'objectif de ce texte est double. Il entend, en premier lieu, mettre fin à l'instabilité chronique des institutions polynésienne en modifiant, à cette fin, le régime électoral applicable. La loi organique du 1^{er} août 2011 a ainsi institué une circonscription électorale unique, composée de huit sections, en assurant la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés, avec un mode de scrutin de liste à deux tours et assorti de conditions de domiciliation et d'imposition précises.

Ce texte entend en second lieu, rénover le statut de la collectivité d'outre-mer, afin de réduire les dépenses publiques et de rendre plus efficaces les relations entre l'exécutif et l'assemblée délibérante.

Ainsi, en vue d'accroître la stabilité des institutions, la loi organique du 1^{er} août 2011 a encadré la mise en cause de la responsabilité du gouvernement en renforçant les conditions de dépôt et d'adoption d'une motion de défiance : la motion devra désormais être déposée par un tiers des membres de l'assemblée et adoptée par une majorité qualifiée des trois-cinquièmes des membres. En outre, la loi limite à deux mandats successifs le nombre de mandats que peut exercer le président de la Polynésie française.

(1) *Rapport de mission sur la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions polynésiennes.*

D'autres mesures concernent le fonctionnement des institutions de la Polynésie française en vue d'y rénover la vie politique et de rationaliser la dépense publique locale. Dans cette perspective, la loi organique précitée du 1^{er} août 2011 a limité à dix le nombre maximal de membres du gouvernement polynésien, dont les indemnités ont par ailleurs été limitées sur le modèle actuellement applicable aux parlementaires.

De surcroît, le législateur a limité les crédits nécessaires à la rémunération des collaborateurs de cabinet des membres du gouvernement polynésien. En effet, si la loi organique précitée du 1^{er} août 2011 a laissé à l'assemblée de Polynésie française le soin de limiter le nombre de collaborateurs de cabinet et de fixer leur rémunération, désormais identifiée dans un chapitre spécial du budget de la collectivité, elle a cependant limité, dès 2012, les crédits nécessaires à leur rémunération à 5 % des dépenses consacrées à la rémunération des personnels de la collectivité. Ce taux sera ramené à 4 % en 2013. Le nombre de collaborateurs de cabinet, qui était supérieur à sept cents au début des années 2000 devrait, ainsi, retrouver progressivement un niveau raisonnable. Le tableau qui figure ci-après retrace l'évolution des effectifs de cabinet au cours des cinq dernières années :

**EMPLOIS DE CABINET DANS LE GOUVERNEMENT DE POLYNESIE FRANÇAISE
ENTRE 2007 ET 2011**

26/12/2006 au 12/09/2007	13/09/2007 au 23/02/2008	23/02/2008 au 15/04/2008	15/04/2008 au 9/02/2009	16/02/2009 au 23/11/2009	24/11/2009 au 1 ^{er} /04/2011	Depuis le 12/04/2011
M. Gaston TONG SANG	M. Oscar TEMARU	M. Gaston FLOSSE	M. Gaston TONG SANG	M. Oscar TEMARU	M. Gaston TONG SANG	M. Oscar TEMARU
159	310	264	321	283	216	147

En effet, lors d'une communication en conseil des ministres de Polynésie du 2 août 2011, le gouvernement a indiqué qu' *« actuellement, les crédits collaborateurs inscrits au budget primitif représentent 5,6 % des crédits consacrés à la rémunération des personnels de l'administration. En application du nouveau dispositif [de la loi organique du 1^{er} août 2011], les crédits collaborateurs à inscrire au budget 2012 devraient diminuer de près de 150 000 000 Francs Pacifique⁽¹⁾, entraînant probablement une diminution du nombre de collaborateurs recrutés dans les cabinets ministériels »*.

Toutefois, si la loi organique du 1^{er} août 2011 a permis de restaurer la confiance des électeurs, rien n'est moins sûr pour ce qui est de la confiance des investisseurs. Votre rapporteur pour avis considère en effet que ce texte ne doit donc en aucun cas dispenser le gouvernement polynésien de mener à moyen terme, dans une démarche partagée avec l'État et les communes, des politiques publiques cohérentes, tout particulièrement en matière d'aménagement et de développement durables du territoire.

(1) Soit près d'un million deux cent soixante milles euros.

Il convient, à cet égard, de souligner la signature intervenue le 30 avril dernier d'un protocole entre l'État et la Polynésie française, aux termes duquel celle-ci s'engage à mettre en place une stratégie de redressement budgétaire à court et moyen terme en vue de permettre le versement d'un prêt de l'agence française de développement, d'un montant de 41,9 millions d'euros.

Dans cette perspective, le gouvernement polynésien s'est notamment engagé à mettre en œuvre un certain nombre de mesures visant à lui permettre de dégager des excédents sur son budget de fonctionnement pour assurer le financement d'investissements publics générateurs d'activité économique et d'emplois privés. Dans cette perspective, la Polynésie française a l'intention de mettre en place un gel immédiat des effectifs, de ne pas remplacer tous les départs à la retraite, de réduire significativement le nombre de ministres et de membres de cabinets et de se séparer des actifs non essentiels au fonctionnement de la collectivité. Celle-ci a, dans le même temps, pris l'engagement d'optimiser ses recettes fiscales et d'améliorer la clarté et la sincérité de ses comptes. Ces mesures de redressement s'inscrivent dans une stratégie d'action cohérente que le gouvernement de la Polynésie française a décidé de mener, sur la base d'un schéma d'aménagement général du territoire à partir duquel un plan pluriannuel d'investissement sera établi.

Le versement de la première tranche du prêt, d'un montant de 25 millions d'euros, était ainsi conditionné à trois séries de mesures :

- 1) réduction des dépenses de la collectivité ;
- 2) amélioration des recettes de la collectivité ;
- 3) un budget 2011 intégrant les orientations budgétaires mentionnées dans la lettre du président de la Polynésie française du 26 juillet 2010.

Cette première tranche du prêt a été versée à la collectivité de Polynésie française le 3 juin 2011, à la suite de la mise en œuvre effective des conditions de prêt qui viennent d'être rappelées.

Le décaissement de la seconde tranche, d'un montant de 16,9 millions d'euros, est, quant à lui, soumis à quatre séries de conditions :

- 1) instauration d'un plafond de rémunération en cas de cumul des mandats ;
- 2) mise en place d'un plan d'apurement des non-valeurs visant à restaurer la sincérité des comptes ;
- 3) vote par l'assemblée de Polynésie française du budget primitif 2011 en conformité avec la lettre de cadrage ;

4) élaboration d'un plan de redressement et présentation de celui-ci à l'assemblée de Polynésie française au plus tard le 30 juin 2011 pour une mise en œuvre effective au second semestre 2011.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la seconde tranche du prêt n'a pas été décaissée à ce jour. Elle fait toujours l'objet de discussions entre la Polynésie française, le représentant de l'État et l'agence française de développement.

2. La poursuite du processus de transferts de compétences en Nouvelle-Calédonie

La loi organique du 3 août 2009 précitée a préservé les singularités institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie, telles qu'elles résultent de l'accord de Nouméa⁽¹⁾, le compromis historique dont les orientations ont, depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998⁽²⁾, acquis valeur constitutionnelle en application de l'article 77 de notre texte fondamental.

En revanche, et parce que l'accord de Nouméa prévoyait qu'une autonomie croissante serait accordée à la Nouvelle-Calédonie en plusieurs phases, avant que la question d'une « *accession à la pleine souveraineté* » ne puisse être posée à partir de 2014, la loi organique a préparé le transfert à cette collectivité des compétences dont l'octroi était prévu pendant l'« *étape intermédiaire* » mentionnée dans cet accord. Elle a précisé le calendrier et les modalités, tant administratives que financières, du transfert des nouvelles compétences que la Nouvelle-Calédonie sera appelée à exercer en certaines matières.

Rappelons que la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a, conformément à l'accord de Nouméa, mis en place sur ce territoire des institutions originales : un « *congrès* », assemblée délibérante devant laquelle est responsable l'exécutif local dénommé « *gouvernement* », mais aussi un « *sénat coutumier* », un conseil économique et social, des provinces et des communes. Ce statut particulier a prévu qu'au principe de spécialité législative, traditionnel dans les anciens territoires d'outre-mer, s'ajoute la possibilité pour le congrès de Nouvelle-Calédonie d'adopter des « *lois du pays* », fixant des règles dérogeant au droit commun dans diverses matières législatives⁽³⁾.

La loi organique du 3 août 2009 précitée a précisé le calendrier et les modalités, tant administratives que financières, du transfert des nouvelles compétences que la Nouvelle-Calédonie sera appelée à exercer en matière d'enseignement primaire et secondaire, de droit civil, de droit commercial, de sécurité civile, d'état civil, ainsi que de transport maritime et aérien : le délai dans

(1) Accord politique signé à Nouméa le 5 mai 1998 par le Gouvernement français et les représentants des principales forces politiques de l'île (FLNKS et RPCR).

(2) Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(3) Ces matières, dont l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 dresse la liste, concernent essentiellement le droit fiscal, le droit social, le droit civil et commercial, le droit domanial, le droit coutumier, ainsi que le droit économique applicable à l'exploitation de certaines ressources minérales.

lequel ces compétences pourront être demandées par le congrès de la Nouvelle-Calédonie a été allongé, afin de bien préparer ces échéances importantes.

Le calendrier des transferts de compétences arrêté est à ce stade respecté : le transfert des compétences en matière d'enseignement du second degré, d'enseignement primaire privé et de circulation aérienne et maritime intérieure est en voie de réalisation, le Congrès du territoire ayant adopté, à la majorité des trois cinquièmes, les lois du pays ⁽¹⁾ qui en précisent l'échéancier et les modalités suivantes :

- transfert au 1^{er} janvier 2011 pour la circulation maritime ;
- transfert au 1^{er} janvier 2012 pour l'enseignement si la convention organisant le transfert est conclue à cette date ou, au plus tard, au 1^{er} janvier 2014 ;
- transfert au 1^{er} janvier 2013 pour la circulation aérienne.

La seconde étape devait être marquée par le vote, selon la même procédure, avant le 31 décembre 2011, du transfert des compétences en matière d'état civil, de droit civil et commercial et de sécurité civile. Votre rapporteur pour avis regrette que les services compétents du ministère chargé de l'outre-mer n'aient pas été en mesure, pour le moment, de lui apporter, dans le cadre de la rédaction du présent avis, les précisions lui permettant d'apprécier le respect de ce calendrier.

Par ailleurs, la loi organique n° 2011-870 du 25 juillet 2011 est venue modifier l'article 121 de la loi statutaire, dans le but de renforcer la stabilité du gouvernement de la collectivité. Cette loi, dans le respect de l'accord de Nouméa, combine le respect de deux principes. Le premier est d'éviter que les démissions collectives répétées ne conduisent à la démission d'office du gouvernement, en fixant un délai de dix-huit mois, pendant lequel le gouvernement ne peut plus être démissionnaire. Le second est de permettre aux groupes démissionnaires qui se trouvent, de ce fait, privés de la représentation dont ils disposaient au sein du gouvernement, de déposer à tout moment une nouvelle liste et de restaurer ainsi leur présence au gouvernement – le gouvernement étant réputé complet, tant que cette faculté n'est pas exercée.

Enfin, après mai 2014, le Congrès du territoire devra décider, toujours à la majorité des trois cinquièmes, d'une date de consultation, qui devra intervenir au cours du même mandat – soit avant 2019 – sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Si cette loi du pays n'est pas votée en mai 2018, cette date, ainsi que les modalités de la consultation, seront fixées par décret en conseil des ministres.

(1) Lois du pays n° 2009-9, 2009-10 et 2009-11 du 28 décembre 2009.

III. – LA POURSUITE DES EFFORTS ENGAGÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE MAINTIEN DE L'ORDRE

Le respect des règles de droit s'impose, pour l'État comme pour les citoyens, sur l'ensemble du territoire de la République sans aucune distinction, en métropole comme outre-mer.

Cet impératif constitue un défi particulier pour les collectivités ultramarines, compte tenu des contraintes particulières qui pèsent sur elles : éloignement de la métropole, dispersion des territoires sur la surface du globe, mais aussi pression de l'immigration irrégulière en provenance d'États voisins et recrudescence du trafic de stupéfiants.

Votre rapporteur pour avis a souhaité, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Outre-mer », faire le point sur les différentes politiques mises en œuvre par le Gouvernement pour faire pleinement respecter l'État de droit outre-mer.

A. UNE LUTTE DÉTERMINÉE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

L'ampleur des flux financiers venant de métropole fait de chaque entité ultramarine un véritable îlot de bien-être au sein d'un environnement relativement pauvre, avec lequel chacune d'entre elles entretient des relations étroites. C'est ce qui explique que les départements et collectivités d'outre-mer sont confrontés à d'importants phénomènes de migrations irrégulières, facteurs importants de déstabilisation auxquels sont particulièrement exposées Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe.

Les pouvoirs publics se sont, depuis plusieurs années, donné les moyens de relever ce défi, en renforçant la présence des forces de l'ordre, en adaptant le droit des étrangers aux spécificités ultramarines et en conduisant une action diplomatique volontariste avec les pays voisins de ces collectivités.

Votre rapporteur pour avis rappelle ainsi que la législation relative au droit des étrangers a été adaptée au cours des années récentes, pour tenir compte de la situation des collectivités ultramarines les plus exposées à l'immigration illégale. Ces adaptations, issues notamment de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, ont sans nul doute facilité les progrès enregistrés dans la maîtrise des flux migratoires outre-mer.

1. Une approche quantitative de la pression migratoire outre-mer

Si le nombre d'entrées illégales sur le territoire de chaque collectivité ne peut, par définition, être connu, le nombre d'éloignement effectif des étrangers en situation irrégulière permet d'évaluer la pression migratoire irrégulière qui s'y exerce.

Il ressort des éléments transmis à votre rapporteur pour avis que :

— le nombre d'**éloignements d'étrangers en situation irrégulière** outre-mer est passé entre 2009 et 2010 de 27 222 à 30 939, soit une hausse de près de 13,65 %, la tendance s'inversant sur les six premiers mois de l'année 2011 puisqu'on enregistre une baisse – essentiellement liée au nombre des reconduites depuis Mayotte – de - 3,4 % par rapport à la même période de 2010, avec 15 205 éloignements réalisés contre 15 737.

— les trois nationalités dominantes – comorienne, brésilienne et surinamienne – représentent plus de 95 % du volume des éloignements en outre-mer.

— le problème de l'immigration clandestine se concentre pour l'essentiel à **Mayotte et en Guyane**, qui représentent à elles seules plus de 96 % des éloignements réalisés sur l'ensemble de l'outre-mer.

ÉLOIGNEMENTS D'ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE OUTRE-MER DE 2009 À 2011

Collectivités	Éloignements exécutés en 2009	Éloignements exécutés en 2010	Évolution entre 2009 et 2010	Éloignements exécutés au premier semestre 2011	Évolution par rapport au premier semestre 2010
Guadeloupe	1 023	514	- 50 %	N.C.	+ 8,8 %
Martinique	327	454	+ 38,8 %	N.C.	+ 1,8 %
Guyane	9 066	9 458	+ 4,3 %	N.C.	+ 0,98 %
Réunion	73	67	- 8,2 %	27	- 30 %
Mayotte	16 725	20 429	+ 22 %	9 441	- 5,7 %
Total	27 217	30 922	+ 13,6 %	N.C.	- 4,8 %

2. Le renforcement des moyens de lutte contre l'immigration clandestine

La lutte contre l'immigration clandestine exige que des réponses fortes soient apportées à deux niveaux. Il s'agit, en premier lieu, de renforcer la coopération internationale – accords de réadmissions, coopération policière et douanière – afin de maîtriser en amont les flux migratoires. Il s'agit, en second

lieu, de donner aux collectivités concernées les moyens humains et matériels nécessaires pour faire face en aval à de tels flux.

Votre rapporteur pour avis se félicite que, sur ces deux sujets, des efforts considérables aient été réalisés : tant la coopération internationale que les moyens humains et matériels ont été renforcés outre-mer, augmentant ainsi l'efficacité des politiques qui y sont conduites.

Parce que le département de Mayotte et la Guyane sont, plus que toute autre collectivité d'outre-mer, en première ligne sur les questions migratoires, votre rapporteur pour avis a souhaité analyser le renforcement de la coopération internationale et des moyens opérationnels sur ces deux territoires.

a) Le renforcement des moyens matériels et opérationnels : l'exemple de Mayotte

À **Mayotte**, les interceptions d'embarcations clandestines, dénommées *kwassas kwassas*, reflètent tout particulièrement la pression migratoire qui s'exerce sur ce territoire et les moyens déployés pour lutter contre cette immigration irrégulière spécifique. Au cours de l'année 2010, 342 embarcations ont été interceptées, contre 298 en 2009, soit une augmentation de 14,76 %, portant ainsi à 7 616 le nombre de passagers clandestins interpellés, soit une hausse de 9,5 % par rapport à 2009.

Les succès enregistrés à Mayotte dans la lutte contre l'immigration clandestine s'expliquent par l'importance des moyens qui y ont été consacrés. Ainsi, depuis 2008, sous l'autorité du préfet, une cellule de coordination opérationnelle a été mise en place, afin de coordonner les moyens nautiques de la gendarmerie nationale, des douanes, de la police aux frontières (PAF) et de la marine nationale.

Au début de l'année 2009, ont en outre été mis en place, respectivement au sein de la gendarmerie nationale et de la PAF, un groupement d'intervention régional (GIR) et une brigade mobile de recherche.

Au cours de cette même année, la PAF a installé dans ses locaux des stations de contrôle biométrique, afin d'accéder aux données de la base *Visabio*. Ce dispositif fait suite à l'ouverture d'une antenne consulaire à Anjouan dans l'archipel des Comores, chargée d'instruire les demandes de visas pour Mayotte et de délivrer des visas biométriques contre l'engagement d'une présentation systématique au retour.

Les moyens de surveillance radars se développent également. En juillet 2008 avait été mis en place un troisième radar de surveillance maritime, couvrant la partie est de l'île et complétant utilement les deux radars de détection et de surveillance maritime implantés entre Anjouan et Mayotte sur la partie nord-ouest de la Grande Terre en novembre 2005 et avril 2006. Ces trois radars, qui assurent une couverture de 75 % du territoire, constituent une aide précieuse pour les

services de l'État disposant de vecteurs maritimes, d'autant plus qu'un quatrième radar permettra, à partir de la fin de l'année 2011, de couvrir la zone d'ombre qui demeure au sud de l'île. Dans l'attente de ce quatrième radar fixe, un radar mobile, de portée cependant plus réduite, est d'ores et déjà utilisé.

La construction d'un nouveau centre de rétention administrative, en remplacement de l'actuel centre sous-dimensionné, a été décidée au début de l'année 2009. Il comportera 140 places et devrait entrer en fonction en 2012.

b) Le renforcement de la coopération internationale : l'exemple de la Guyane

Les actions internationales de la France en matière d'immigration illégale outre-mer s'articulent autour de deux axes : la conclusion, dès que cela est envisageable, d'accords de réadmission avec les États le justifiant et le développement des actions de coopération policière et douanière.

Alors que notre pays a longtemps tardé à mettre en place une coopération avec les pays d'où proviennent les étrangers en situation irrégulière, de nombreux accords ont été conclus, au cours des dernières années, avec les États voisins de nos collectivités ultramarines les plus affectées par l'immigration clandestine.

Un certain nombre d'accords de réadmission sont aujourd'hui en vigueur outre-mer avec le Brésil (depuis août 2001), avec Sainte-Lucie (depuis avril 2006), avec la Dominique (depuis mars 2007) ou avec l'île Maurice (depuis janvier 2008)⁽¹⁾. D'autres accords sont, par ailleurs, en cours de négociation. Ainsi en est-il des accords avec le Guyana, la Barbade et Trinité-et-Tobago.

S'agissant enfin des Antilles néerlandaises, est maintenant à l'étude l'hypothèse d'une inclusion de ce territoire dans l'accord de réadmission – actuellement en cours de renégociation – entre la France et les Pays-Bas. Cette inclusion est toutefois conditionnée à l'engagement, pris le 8 juillet 2009 par les autorités des Antilles néerlandaises, de faciliter la mise en œuvre de l'accord de coopération, en matière de contrôle de personnes dans les aéroports de Saint-Martin, en date du 17 mai 1994.

S'agissant plus particulièrement de la **Guyane**, la résolution de la question migratoire nécessite une coopération renforcée en direction du Brésil, du Surinam et du Guyana.

L'orpaillage illégal et les activités liées à l'exploitation du minerai aurifère constituent, aujourd'hui, le premier vecteur d'immigration illégale depuis le **Brésil** vers la Guyane française. Dans cette perspective, la sixième commission mixte transfrontalière franco-brésilienne qui s'est tenue le 31 août 2010 à Cayenne, a été l'occasion de rappeler la nécessité de créer un statut spécifique de frontalier. Les

(1) Il est à noter qu'en revanche, l'accord conclu avec le Surinam n'est pas encore entré en vigueur en raison de l'instabilité politique que connaît cet État.

discussions achoppent cependant entre les deux pays sur le périmètre juridique qui sera donné à ce statut de frontalier et sur les droits qui seront accordés à ses bénéficiaires.

Dans l'attente d'un tel statut, un centre de coopération policière a été installé, en septembre 2010, sur le territoire français. Il a vocation à développer l'échange d'informations entre les autorités brésiliennes et françaises. Toutefois, faute de ratification par les deux pays signataires du texte créant cette unité, le centre de coopération policière n'est actif que du côté français, le Brésil attendant la ratification pour mettre à disposition du personnel de la police fédérale. Votre rapporteur pour avis regrette que sur les questions d'immigration irrégulière qui nécessitent une coopération rapprochée entre les deux pays, le centre de coopération policière ne soit pas encore pleinement opérationnel.

La présence d'un officier de liaison brésilien à Cayenne assure un contact permanent et de qualité sur les questions migratoires. Il ressort néanmoins de l'ensemble des informations communiquées à votre rapporteur pour avis que la coopération entre la France et le Brésil dans la lutte contre l'immigration irrégulière, même si elle s'est améliorée, demeure aujourd'hui peu développée, tant au regard de la coopération existant dans d'autres domaines, comme les trafics de stupéfiants (*cf. infra*), que de l'ampleur des flux migratoires clandestins transitant par l'Oyapock.

Cette question de l'immigration irrégulière se pose également, dans des termes différents, dans les relations entre la Guyane française et le **Surinam**. En effet, ces deux territoires disposent d'une frontière commune de 520 kilomètres, matérialisée par le fleuve Maroni. De surcroît, la situation géographique du Surinam fait de ce pays un point de passage privilégié, notamment pour les ressortissants du Brésil ou du Guyana, ce qui explique que la population immigrée y représente le tiers de la population nationale.

De nombreux accords entre la France et le Surinam sont venus attester de leur volonté commune de coopérer sur les questions d'immigration clandestine. Ainsi, les deux pays ont conclu, en juin 1996, un accord de coopération transfrontalière en matière policière. Il a été, à ce jour, ratifié par la France, mais non par le Surinam. De la même manière, un accord sur la réadmission des personnes en situation irrégulière a été signé le 30 novembre 2004, mais seule la France l'a ratifié jusqu'alors...

Malgré l'absence de ratification de ces accords par le Surinam, les données transmises à votre rapporteur pour avis montrent que la volonté du Surinam de coopérer sur les questions d'immigration clandestine est forte. En effet, des patrouilles mixtes franco-surinamaises ont régulièrement lieu depuis fin 2007, sur le fleuve Maroni. Ces patrouilles devraient se développer et devenir systématiques lorsque l'accord bilatéral de coopération transfrontalière sera ratifié par le parlement du Surinam.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'en août 2011, les autorités du Surinam ont confirmé leur souhait de poursuivre la coopération policière et douanière sur les questions migratoires. Elles ont même évoqué, dans cette perspective, la possibilité d'installer à Cayenne un officier de liaison pour une durée de deux mois.

Après le Brésil et le Surinam, c'est avec le **Guyana** que la Guyane française doit étroitement coopérer, afin de lutter contre les flux d'immigration clandestine. Toutefois, il n'existe pas, entre ces deux territoires, d'accord bilatéral de coopération en matière de sécurité intérieure et les relations que la direction centrale de la police aux frontières entretient avec le Guyana restent ponctuelles et modestes en matière de coopération policière.

Ces relations pourraient cependant connaître, dans les mois à venir, un approfondissement notable. En effet, l'ambassade de France à Paramaribo a reçu, en juin 2011, l'accord de principe, par notes verbales, du Guyana pour l'affectation d'un officier de liaison guyanien en Guyane. Si les modalités n'ont pas encore été précisées, cet officier de liaison serait prioritairement accueilli au sein de la « maison de la coopération policière » France-Guyana-Surinam à Cayenne.

Il convient, enfin, de souligner que parallèlement à cette coopération internationale et régionale, indispensable à la résolution de la question de l'immigration clandestine en Guyane, ce territoire a vu les effectifs de ses forces de l'ordre – sécurité publique, police aux frontières, gendarmerie – progresser de 23 % en sept ans, passant ainsi de 1 329 à 1 635 entre 2004 et 2011. Votre rapporteur pour avis ne peut que saluer les efforts ainsi réalisés en termes d'effectifs.

B. UNE ACTION RÉSOLUE ET SOUTENUE CONTRE LA DÉLINQUANCE

La réduction de l'insécurité dont pâtissent un trop grand nombre de nos compatriotes constitue une priorité gouvernementale, outre-mer comme en métropole. Cet impératif constitue un défi particulier pour certaines collectivités ultramarines qui font face à des formes spécifiques de délinquance, telles que le trafic de stupéfiants ou le blanchiment d'argent.

1. L'évolution générale de la délinquance outre-mer

Conformément à la circulaire du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 12 février 2010, une nouvelle présentation des statistiques de la criminalité est en vigueur depuis le 1^{er} mars 2010. Les indicateurs relatifs à la délinquance générale et à la délinquance de proximité ont ainsi été remplacés par trois indicateurs permanents de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales : les atteintes volontaires à l'intégrité

physique des personnes (AVIP), les atteintes aux biens (AAB) ainsi que les escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF).

En 2010, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, avec 27 341 infractions constatées, ont augmenté dans les départements et collectivités d'outre-mer de 4 %, soit en moyenne 11 faits de cette nature pour mille habitants, contre 7,4 pour mille en moyenne pour la France métropolitaine.

**NOMBRE D'ATTEINTES VOLONTAIRES À L'INTÉGRITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES
COMMISES OUTRE-MER DE 2009 À 2010**

	2009			2010		
	Nombre	Variation annuelle	Nombre pour 1 000 d'habitants	Nombre	Variation annuelle	Nombre pour 1 000 d'habitants
Guadeloupe	5405	12,82 %	13,49	5725	5,92 %	14,29
Martinique	5095	12,27 %	12,81	5446	6,89 %	13,69
Guyane	3158	15,05 %	15,33	3480	10,2 %	16,90
Réunion	6533	9,63 %	8,35	6145	- 5,94 %	7,86
Mayotte	989	9,63 %	5,3	1144	- 5,94 %	6,14
Saint-Pierre-et-Miquelon	35	- 2,78 %	5,71	13	- 62,86 %	2,12
Wallis-et-Futuna	27	- 10 %	2	23	- 14,81 %	1,71
Polynésie française	2123	7,6 %	8,17	2165	1,98 %	8,34
Nouvelle-Calédonie	2137	11,13 %	9,26	2463	15,26 %	10,67
Saint-Barthélemy	65	- 10,96 %	7,87	55	- 15,38 %	6,6
Saint-Martin	711	7,89 %	20,16	682	- 4,08 %	19,34
Total outre-mer	26278	10,25 %	10,58	27341	4,05 %	11,01
Total France métropolitaine	455911	2,76 %	7,26	467348	2,51 %	7,42

S'agissant des atteintes aux biens, 72 086 infractions de cette nature ont été constatées, en 2010, dans les départements et collectivités d'outre-mer, soit une hausse de 1,9 % par rapport à 2009, alors qu'elles ont diminué de près de 2 % en moyenne en France métropolitaine, au cours de la même période. Cependant, le nombre d'atteintes aux biens pour 1000 habitants reste plus faible dans ces territoires – 29 pour mille – qu'en France métropolitaine – 34,7 pour mille.

NOMBRE D'ATTEINTES AUX BIENS COMMISES OUTRE-MER DE 2009 À 2010

	2009			2010		
	Nombre	Variation annuelle	Nombre pour 1 000 d'habitants	Nombre	Variation annuelle	Nombre pour 1 000 d'habitants
Guadeloupe	14 384	6,14 %	35,89	14 895	3,55 %	37,17
Martinique	11 612	0,35 %	29,20	11 656	0,38 %	29,31
Guyane	7 071	2,55 %	34,33	7 246	2,47 %	35,18
Réunion	17 965	- 3,85 %	22,97	17 258	- 3,94 %	22,07
Mayotte	2 996	- 3,85 %	16,07	3 397	- 3,94 %	37,17
Saint-Pierre-et-Miquelon	61	41,86 %	9,96	33	- 45,90 %	18,22
Wallis-et-Futuna	67	-19,28 %	4,97	86	28,36 %	5,39
Polynésie française	6 316	3,51%	24,32	6 874	8,83 %	6,38
Nouvelle-Calédonie	7 764	- 5,00 %	33,64	8 449	8,82 %	26,47
Saint-Barthélemy	278	- 2,80 %	33,68	239	- 14,03 %	36,61
Saint-Martin	2 222	6,78 %	63,01	1 953	- 12,11 %	28,95
Total outre-mer	70 736	0,31 %	28,49	72 086	1,91 %	29,03
Total France métropolitaine	2 227 649	- 0,71 %	35,47	2 184 460	- 1,94 %	34,67

S'agissant enfin des escroqueries et des infractions économiques et financières, elles sont passées, de 2009 à 2010, de 12 815 à 12 434 faits constatés, soit une baisse de près de 3 % dans les départements et collectivités d'outre-mer, contre une diminution moyenne de 4,3 % en France métropolitaine. Là encore, le nombre des infractions économiques et financières pour 1000 habitants reste légèrement inférieur dans ces territoires – 5 pour mille – par rapport à la moyenne observée en France métropolitaine – 5,6 pour mille.

**NOMBRE D'INFRACTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES
COMMISES OUTRE-MER DE 2009 À 2010**

	2009			2010		
	Nombre	Variation annuelle	Nombre pour 1 000 d'habitants	Nombre	Variation annuelle	Nombre pour 1 000 d'habitants
Guadeloupe	2 738	15,33 %	6,83	2 452	- 10,45 %	6,12
Martinique	1 624	5,45 %	4,08	1 467	- 9,67 %	3,69
Guyane	2 019	47,48 %	9,80	1 986	- 1,63 %	9,64
Réunion	3 286	18,03 %	4,20	3 349	1,92 %	4,28
Mayotte	948	18,03 %	5,08	911	1,92 %	6,12
Saint-Pierre-et-Miquelon	33	106,25 %	5,39	28	- 15,15 %	4,89
Wallis-et-Futuna	15	- 51,61 %	1,11	10	- 33,33 %	4,57
Polynésie française	889	11,96 %	3,42	803	- 9,67 %	0,74
Nouvelle-Calédonie	868	- 3,66 %	3,76	1 135	30,76 %	3,09
Saint-Barthélemy	87	61,11 %	10,54	63	- 27,59 %	4,92
Saint-Martin	308	45,97 %	8,73	230	- 25,32 %	7,63
Total outre-mer	12 815	17,36 %	5,16	12 434	- 2,97 %	5,01
Total France métropolitaine	370728	- 2,70 %	5,94	354656	- 4,34 %	5,63

Par rapport aux sept premiers mois de l'année 2010 les sept premiers mois de l'année 2011 ont connu une hausse modérée de la délinquance sur l'ensemble de l'outre-mer. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique ont progressé de 1,33 % et les atteintes aux biens de 0,24 %. Les cambriolages ont, quant à eux, diminué de 0,74 %. La vigilance s'impose toutefois en Guyane, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Martin et en Nouvelle-Calédonie dans la mesure où les bons résultats du premier trimestre 2011 n'ont pas été consolidés par ceux du second. On retiendra tout de même que, dans ces territoires, la tendance observée est globalement à l'amélioration en juillet.

De manière générale, les différents départements et collectivités d'outre-mer connaissent une évolution contrastée de leur délinquance, qui présente par ailleurs des caractéristiques très différentes d'une collectivité ultramarine à l'autre.

a) L'évolution de la délinquance dans les départements d'outre-mer

— **La Guadeloupe** (hors îles du Nord) enregistre en 2010 une augmentation de 5,3 % des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, avec 14,3 faits constatés pour mille habitants contre 7,4 ‰ en moyenne en France métropolitaine. Cette hausse s'explique notamment par la recrudescence – de plus de 47 % – des violences physiques crapuleuses. Sur la même période, les atteintes aux biens ont augmenté de 3,6 %, soit 37,2 faits constatés pour mille habitants, contre en moyenne 34,8 ‰ en France métropolitaine. Seules, les infractions économiques et financières ont baissé, en 2010, de 10,5 % en Guadeloupe, avec 6,1 faits constatés pour mille habitants contre 5,6 ‰ en moyenne en France métropolitaine

— En **Martinique**, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont progressé, entre 2009 et 2010, de 6,9 %, avec 13,69 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau supérieur à celui observé – de 7,4 ‰ – en moyenne en France métropolitaine. Cette augmentation s'explique notamment par les hausses de 4,31 % des violences physiques crapuleuses et de 4,8 % des violences physiques non crapuleuses. Sur la même période, les atteintes aux biens sont restées quasiment stables (+ 0,38 %), soit 29,3 faits constatés pour mille habitants contre 34,78 ‰ en France métropolitaine. Seules les infractions économiques et financières ont diminué de près de 10 % en 2010.

— En **Guyane**, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont progressé en 2010 de 10,2 %, avec 16,3 faits pour mille habitants, soit un niveau deux fois supérieur à celui observé – de 7,4 ‰ – en France métropolitaine. Cette augmentation s'explique principalement par la hausse de plus de 15 % des violences physiques non crapuleuses et, dans une moindre mesure, par celle de 2 % des violences physiques crapuleuses.

Les violences à l'encontre de dépositaires de l'autorité ont, quant à elles, progressé de 23,5 %, contre plus de 9 % en moyenne dans les départements d'outre-mer. Les violences sexuelles, qui résultent le plus souvent d'actes commis au sein de la cellule familiale, ont augmenté, toujours en 2010, de plus de 63 %, contre plus de 10 % en moyenne dans l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer.

Sur la même période, les atteintes aux biens ont faiblement progressé (+ 2,5 %), avec 34 faits constatés pour mille habitants soit un taux de criminalité équivalent à celui observé en France métropolitaine. Comme pour la Guadeloupe et la Martinique, seules les infractions économiques et financières ont diminué de 1,6 % en 2010.

— **La Réunion** a vu, en 2010, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes diminuer de près de 6 %, avec 7,7 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau comparable à celui observé en métropole. La Réunion est le seul département d'outre-mer à avoir enregistré une diminution du nombre d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, en raison des baisses de 18,2 % des violences physiques crapuleuses et, dans une moindre mesure, de 2,3 % des violences physiques non crapuleuses.

Ce bilan doit toutefois être nuancé. En effet, les violences à l'encontre de dépositaires de l'autorité ont augmenté de près de 25 % en 2010, contre un peu plus de 9,3 % dans les départements d'outre-mer.

Sur la même période, les atteintes aux biens ont connu une même évolution favorable, puisqu'elles ont diminué de près de 4 %, avec 21,7 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau nettement plus favorable que celui observé en métropole (34,78 ‰). Contrairement à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Guyane, seules les infractions économiques et financières ont augmenté de près de 2 % en 2010.

— À **Mayotte**, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont progressé de plus de 15 % en 2010, avec 6,14 faits constatés pour mille habitants, soit un taux de criminalité inférieur tant à la moyenne nationale observée en métropole qu'à la moyenne observée dans les départements et collectivité d'outre-mer (11 ‰). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse de plus de 32 % des violences physiques crapuleuses et, dans une moindre mesure, par celle de 9 % des violences physiques non crapuleuses.

Sur la même période, les atteintes aux biens ont progressé de 13,3 %, avec 18,2 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau largement inférieur aux taux de criminalité observés aussi bien en France métropolitaine (34,78 ‰) que dans les départements d'outre-mer (28,28 ‰). S'agissant des infractions économiques et financières, elles diminuent en 2010 de près de 4 %.

b) L'évolution de la délinquance dans les collectivités d'outre-mer

— La **Nouvelle-Calédonie** a enregistré en 2010 une augmentation de plus de 15 % des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, avec 10,6 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau supérieur à celui observé en moyenne dans les collectivités d'outre-mer (8,84 ‰), mais inférieur à la moyenne observée dans les départements ultramarins (11,52 ‰). Cette augmentation s'explique principalement par la hausse de près de 24 % des violences physiques crapuleuses, alors que les violences non crapuleuses ont diminué de près de 15 %.

En 2010, les atteintes aux biens ont, quant à elles, augmenté de près de 9 %, avec 36,6 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau très supérieur à celui observé en moyenne dans les départements (28,28 ‰) et les collectivités (28,42 ‰) d'outre-mer. Les infractions économiques et financières ont également

connu, en 2010, une forte progression de plus de 30 %, alors qu'elles ont baissé de 4 % dans les départements d'outre-mer et qu'elles sont restées quasiment stables (+ 1 %) dans les collectivités ultramarines.

— En **Polynésie française**, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont progressé, entre 2009 et 2010, de près de 2 %, avec 8,3 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale (7,44 ‰), mais bien inférieur à la moyenne observée dans les départements ultramarins (11,52 ‰). Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation de plus de 20 % des violences physiques crapuleuses.

Sur la même période, les atteintes aux biens ont progressé de près de 9 %, avec 26,5 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau inférieur à celui observé aussi bien en France métropolitaine (34,78 ‰) que dans les départements (28,28 ‰) et collectivités (28,42 ‰) d'outre-mer. Seules les escroqueries et infractions économiques et financières ont diminué en Polynésie française.

— **Saint-Martin** a vu ses atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes baisser de 4 % en 2010, avec 19,3 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau près de deux fois supérieur à celui observé dans tous les départements et collectivités d'outre-mer confondus (11 ‰). La baisse constatée en 2010 s'explique principalement par la diminution de 5 % des violences physiques crapuleuses.

Sur la même période, les atteintes aux biens ont baissé de 12 %, avec 55,3 faits constatés pour mille habitants, soit un niveau près de deux fois supérieur à celui observé dans les départements (28,28 ‰) et les collectivités (28,42 ‰) d'outre-mer. Les infractions économiques et financières ont également enregistré, en 2010, une baisse significative de plus de 25 %.

Pour **Saint-Barthélemy**, **Saint-Pierre-et-Miquelon** et les **îles Wallis et Futuna**, il convient, tout d'abord, de souligner que les statistiques sont établies sur un très petit nombre de faits, et qu'elles ne peuvent donc fournir qu'une vision tendancielle. Aussi, toute comparaison avec la métropole, les départements et collectivités d'outre-mer, plus peuplés et plus vastes, ne semble-t-elle pas pertinente.

— À **Saint-Barthélemy**, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont diminué, en 2010, de 15,38 % des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, soit 6,6 faits constatés pour mille habitants. Les atteintes aux biens ont, elles aussi, baissé de 14 %, avec près de 29 faits constatés pour mille habitants. Cette diminution générale de la délinquance à Saint-Barthélemy a concerné aussi les infractions économiques et financières qui ont baissé de près de 28 % en 2010.

— **Saint-Pierre-et-Miquelon** a enregistré, en 2010, une baisse de 63 % des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, soit un peu plus de

deux faits constatés pour mille habitants. Les atteintes aux biens y ont diminué de 45,9 % et les infractions économiques et financières de 25,3 % en 2010.

— Sur **les îles Wallis-et-Futuna**, les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes ont diminué de 14,8 % en 2010, soit un peu moins de deux faits constatés pour mille habitants. Les atteintes aux biens ont, quant à elles, progressé de 28,3 %, tandis que les infractions économiques et financières ont baissé d'un tiers sur la même période.

2. La recrudescence du trafic de stupéfiants

Proche de la seule zone mondiale de production de cocaïne et placée sur les « routes » empruntées par les trafiquants de drogue, la zone des Caraïbes joue un rôle majeur dans le trafic international de produits stupéfiants. La France s'efforce de tenir ses collectivités à l'écart de ces circuits, en multipliant les opérations policières aux Antilles, mais aussi en Guyane.

Depuis près de cinq ans, une nouvelle forme de trafic est apparue avec l'échange de résine de cannabis contre de la cocaïne. De tels échanges, qui se font prioritairement par voie aérienne, sont organisés par des trafiquants de la région parisienne avec des revendeurs guadeloupéens et martiniquais.

S'agissant de la consommation de stupéfiants, de nouvelles tendances semblent se dessiner : l'usage de la résine de cannabis, comme celui de la cocaïne sous sa forme chlorhydrate⁽¹⁾, progresse dans les trois départements français d'Amérique⁽²⁾. Cependant, aucune étude statistique n'ayant été réalisée ces dernières années, il n'est pas possible de quantifier précisément la consommation de stupéfiants dans ces territoires. Votre rapporteur pour avis souhaite toutefois rappeler que la Guadeloupe et la Martinique sont fortement touchées par l'usage du crack, qui sévit de façon endémique chez une population de plus en plus jeune, avec des conséquences dramatiques en termes de désocialisation.

Les affaires traitées au cours des dernières années démontrent, par ailleurs, que les départements français d'Amérique ne sont pas utilisés par les trafiquants pour stocker d'importantes quantités de stupéfiants. Les lieux de stockage massif restent situés dans les îles anglophones voisines, qui irriguent ensuite les îles françaises en produits stupéfiants.

S'agissant de la violence liée au trafic de drogues, comme les règlements de compte, il ressort des informations transmises à votre rapporteur pour avis que cette dernière tend à progresser dans les départements français d'Amérique, sans toutefois être équivalente à celle observée dans les îles voisines, comme Sainte-Lucie et Trinidad. Votre rapporteur pour avis regrette toutefois qu'aucune donnée statistique n'ait pu lui être transmise, afin de mesurer précisément la hausse des violences qui entourent le trafic de stupéfiants.

(1) *Sous forme de poudre.*

(2) *Guyane, Martinique, Guadeloupe.*

S'agissant des différentes formes de trafic de stupéfiants, les départements français d'Amérique connaissent des situations très différentes. Alors qu'en Guadeloupe et en Martinique, le trafic cible principalement les consommateurs locaux et métropolitains, la Guyane reste une plate-forme de réexpédition, par voie aérienne, vers l'Europe de la cocaïne en provenance du Surinam et, dans une moindre mesure, du Guyana et du Brésil.

Dans les trois départements français des Antilles, l'herbe de cannabis et la cocaïne sont les principaux stupéfiants saisis. Si les saisies de crack restent faibles, en dépit d'un usage répandu, elles représentent les trois-quarts des saisies de crack en France. Aucune saisie d'héroïne n'a été enregistrée dans ces territoires.

Au cours de ces quatre dernières années, si les saisies de cannabis et de cocaïne ont sensiblement diminué, celles de crack connaissent une progression fulgurante : alors que 3,6 kilogrammes avaient été saisis en 2007, 7,3 l'ont été en 2010 – le chiffre a donc été multiplié par deux en trois ans (*cf. tableau ci-après*).

**ÉVOLUTION DES SAISIES DE STUPÉFIANTS
DANS LES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS D'AMÉRIQUE DE 2007 À 2010**

Département d'outre-mer	2007	2008	2009	2010	Évolution 2007-2010
HERBE DE CANNABIS (EN KG)					
Guadeloupe	684	324	412	168	- 75,4 %
Martinique	644	720	663	229	- 64,4 %
Guyane	241	69	113	195	- 19,1 %
Total DFA ⁽¹⁾	1 569	1 113	1 188	592	- 62,3 %
COCAÏNE (EN KG)					
Guadeloupe	301	79	991	1 825	+ 506 %
Martinique	2 290	1 770	703	406	- 82,3 %
Guyane	266	177	174	84	- 68,4 %
Total DFA	2 857	2 026	1 868	2 315	- 19 %
CRACK (EN KG)					
Guadeloupe	0,5	2,2	1,7	2,9	+ 480 %
Martinique	1,6	4,3	1,9	0,9	- 43,8 %
Guyane	1,5	2,9	4,9	3,5	+ 133 %
Total DFA	3,6	9,4	8,5	7,3	+ 102,8 %

(1) Départements français d'Amérique.

Les moyens mis en œuvre par les forces de l'ordre pour combattre ce phénomène inquiétant semblent porter leurs fruits, comme en témoigne le bilan de l'activité de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS), depuis l'ouverture de son antenne à Fort-de-France en Martinique en juin 2004⁽¹⁾. L'antenne de l'OCRTIS basée à Fort-de-France, placée sous l'autorité du directeur interrégional de la police judiciaire Antilles-Guyane, dispose désormais de deux détachements implantés pour l'un à Pointe-à-Pitre depuis août 2010 et l'autre à Saint-Martin depuis août 2009.

Avec une action ciblée sur les trafics de cocaïne au sein de la zone Caraïbe, l'antenne de l'OCRTIS est devenue très rapidement un bouclier incontournable dans le dispositif de lutte contre le trafic de drogues par l'Atlantique. Ainsi, entre 2004 et 2010, ce sont 51 organisations criminelles importantes de la cocaïne en France métropolitaine au départ de la Caraïbe qui ont été démantelées, 594 individus qui ont été placés en garde à vue et 382 d'entre eux qui ont été écroués.

Sur la même période, les services de l'OCRTIS ont saisi 19,2 tonnes de cocaïne, 100 kilogrammes de résine de cannabis, plus de 2 tonnes d'herbe de cannabis, 2,3 kilogrammes d'héroïne et 1,2 kilogramme de crack. S'agissant des moyens de transports, ce sont 24 véhicules automobiles, 2 cargos, 21 voiliers et 3 caboteurs qui ont été saisis ces six dernières années. L'efficacité de l'action des services de l'OCRTIS s'étend au volet patrimonial, puisque ce sont plus de 594 000 euros et de 33 000 dollars qui ont été saisis entre 2004 et 2010.

En 2010, l'antenne Caraïbe de l'OCRTIS, installée à Fort-de-France, a traité 192 dossiers pour trafic de stupéfiants, conduisant au placement en garde à vue de 84 personnes, à la mise en examen de 53 d'entre elles et à l'incarcération de 40 d'entre elles. Au cours de cette même année, 2 bateaux ont été arraisonnés pour importation de cocaïne représentant un poids total de 1 710 kg.

L'action de l'OCRTIS ne semble aucunement faiblir au cours du premier semestre 2011, car l'antenne Caraïbe de Martinique et le détachement de Saint-Martin ont saisi, au cours de cette période, 6 237 kilogrammes de cocaïne, 89,3 kilogrammes de résine de cannabis et 8,3 kilogrammes d'herbe de cannabis. Le même constat s'impose pour le détachement de Pointe-à-Pitre qui, au cours du premier semestre 2011, a traité 20 affaires, dans lesquelles 47 personnes ont été gardées à vue, 43 mises en cause, 19 écrouées et 6 placées sous contrôle judiciaire, avec en toile de fond la saisie de 494,6 kilogrammes de cocaïne et 1,3 kilogramme de crack.

La lutte contre le trafic de stupéfiants dans les Caraïbes s'appuie au total sur quatre forces de sécurité, chacune intervenant à des échelles différentes : la direction centrale de la police judiciaire, la direction centrale de la sécurité

(1) Cette antenne regroupe 32 agents : 20 policiers, 6 gendarmes, 2 douaniers, 2 officiers de liaison (britannique et espagnol) et 2 personnels de la marine nationale en charge du lien avec l'action de l'Etat en mer.

publique, la gendarmerie nationale et la direction centrale de la police aux frontières.

Dans cette perspective, les trafics de drogues de proximité – ceux portant sur de faibles quantités et concernant de petits consommateurs ou revendeurs – sont pris en charge par la gendarmerie nationale et la direction centrale de la sécurité publique. Cette action est indispensable pour lutter efficacement contre l'insécurité générée au quotidien par le trafic de stupéfiants.

L'action des services répressifs spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants est complétée par celle des groupements d'intervention régionaux (GIR). Ce sont désormais six GIR ⁽¹⁾ qui sont actifs outre-mer, pour un effectif total de cinquante-neuf personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des services fiscaux et des douanes. Ce dispositif devrait être complété par la création prochaine d'un septième GIR en Nouvelle-Calédonie, à la suite de l'annonce faite en ce sens par le Président de la République en août 2011.

Par ailleurs, entre 2008 et 2010, sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ⁽²⁾, leur action s'est recentrée prioritairement sur la lutte contre les trafics de stupéfiants, en particulier dans les quartiers sensibles.

Ainsi, en 2010, 48 % des opérations menées par les GIR en outre-mer ont révélé des infractions à la législation sur les stupéfiants, dont un peu plus du tiers dans des zones urbaines sensibles.

Sur la même période, 62,76 % des opérations menées par les GIR en matière de stupéfiants comportaient un volet patrimonial. Pour les sept premiers mois de l'année 2011, ce chiffre atteint 61 % (et ces procédures sont à l'origine du tiers des avoirs criminels saisis par les GIR).

Au premier semestre 2011, dans le cadre de la lutte contre l'économie souterraine, les GIR ultramarins ont participé à la saisie de 4,6 millions d'euros d'avoirs criminels, soit 13,7 % des 33,6 millions d'euros saisis par l'ensemble des GIR au plan national.

Votre rapporteur pour avis tient à saluer tout particulièrement l'action menée outre-mer par les groupements d'intervention régionaux (GIR). Toutefois, à la lumière de l'évolution du trafic international de cocaïne, en particulier à Saint-Martin, il juge indispensable de maintenir une très grande vigilance de tous les services de l'État, face à cette délinquance. Les trafiquants se jouant naturellement des frontières, il convient en outre de développer davantage encore les actions de coopération policière et judiciaire avec les États de la région ainsi qu'avec l'Espagne, les Pays-Bas et les États-Unis.

(1) *Guyane, Guadeloupe, Réunion, Mayotte, Martinique et Polynésie française*

(2) *Circulaire du 19 février 2008 sur le fonctionnement des GIR ; circulaire du 11 février 2010 portant mise en œuvre des plans d'actions départementaux de lutte contre le trafic de stupéfiants et la circulaire interministérielle du 2 mars 2010 portant nouvelle étape dans l'action des GIR*

3. Une vigilance constante face au blanchiment d'argent

Parmi les collectivités ultramarines, seule celle de Saint-Martin présente un risque particulier au regard du blanchiment d'argent, du fait de son importance touristique et de son rôle de carrefour aérien et maritime, mais surtout de sa géographie.

En effet, une industrie du jeu très développée et non réglementée est présente dans la partie néerlandaise de cette île des Caraïbes, permettant à une multitude de sociétés satellites d'y faire circuler, sans aucun contrôle, d'importantes liquidités en espèces.

L'élaboration de notre législation économique et commerciale, ajoutée à la vigilance de la cellule de coordination interministérielle *Tracfin*, permet jusqu'alors à la partie française de l'île de demeurer à l'écart de ces activités douteuses.

Afin d'avoir une vision plus conforme à la réalité de la participation du secteur de l'outre-mer au dispositif de lutte contre le blanchiment, *Tracfin* comptabilise désormais les déclarations de soupçon, quelle que soit l'origine géographique du déclarant, concernant directement des personnes physiques ou morales résidant outre-mer.

Ces chiffres, présentés dans le tableau ci-dessous, montrent notamment que *Tracfin* reçoit des déclarations de soupçon impliquant des personnes physiques ou morales résidant à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Mayotte et à Wallis-et-Futuna, alors même que le service n'a pas reçu directement de déclarations en provenance de ces territoires sur la même période.

Si les données transmises à votre rapporteur pour avis ne permettent pas d'apprécier l'évolution du nombre de déclarations de soupçon enregistrées par *Tracfin* concernant des personnes physiques ou morales résidant à Saint-Martin, il est toutefois possible d'apprécier la tendance générale dans l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer. Ainsi, entre 2007 et 2010, le nombre de déclarations de soupçon enregistrées par *Tracfin* y progresse de manière très significative – plus de 27 % –, cette hausse étant particulièrement marquée en Guadeloupe et à Mayotte.

La hausse du nombre de déclarations de soupçon, loin de témoigner d'une progression de cette forme de criminalité financière, met en lumière le succès des efforts déployés par les pouvoirs publics pour lutter efficacement contre le blanchiment. Par ailleurs, cette progression du nombre de déclarations de soupçon permet d'initier davantage d'enquêtes, augmentant ainsi la probabilité d'aboutir à des condamnations pénales.

NOMBRE DE DÉCLARATIONS DE SOUPÇONS REÇUES PAR TRACFIN DE 2007 À 2010 IMPLIQUANT DES PERSONNES PHYSIQUES OU MORALES RÉSIDANT OUTRE-MER

Collectivités	2007	2008	2009	2010	Variation 2007-2010
Guadeloupe	119	90	216	305	+ 156 %
Saint-Martin	63	36	N.C.	N.C.	N.D.
Saint-Barthélemy	17	20	N.C.	N.C.	N.D.
Martinique	97	104	76	110	+ 13,4 %
Guyane	48	45	52	59	+ 22,9 %
La Réunion	162	176	122	199	+ 22,8 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	4	3	3	3	- 25 %
Mayotte	5	3	16	19	+ 280 %
Nouvelle-Calédonie	60	39	49	45	- 25 %
Polynésie française	25	11	25	26	+ 4 %
Total	601	527	564	767	+ 27,6 %

Naturellement, il n'est pas certain que ces soupçons correspondent réellement à des activités de blanchiment, ni qu'ils aient une chance sérieuse de conduire à des condamnations. Ces déclarations témoignent toutefois d'une vigilance majeure et constante des pouvoirs publics face à un phénomène difficile à appréhender.

C. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES OUTRE-MER : UNE LENTE ET PROGRESSIVE AMÉLIORATION

Si la situation des prisons ultramarines a longtemps été préoccupante, elle s'améliore progressivement depuis 2008, grâce à la volonté du Gouvernement de mettre fin à une longue période au cours de laquelle l'outre-mer a trop peu bénéficié des programmes de constructions pénitentiaires.

1. La stabilisation du taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer

Le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires outre-mer demeure relativement stable par rapport à l'année dernière, s'établissant à 126,6 % au 1^{er} juillet 2011. Il convient de rappeler que ce taux avait été sensiblement réduit, passant de près de 150 % en 2008 à 126 % en 2009 et à 128,9 % en 2010, taux qui n'avait pas été atteint depuis juillet 2006, grâce à une augmentation du nombre de places opérationnelles dans certains établissements et à l'entrée en fonction du centre pénitentiaire de Saint-Denis de La Réunion. Le taux d'occupation s'est ainsi stabilisé en 2011 : alors que le nombre de détenus outre-

mer a diminué de 0,67 % (- 30 détenus), le nombre de places opérationnelles a lui augmenté de près de 40 places, soit 1,15 %.

La situation de certains établissements confrontés à des taux d'occupation inédits en métropole demeure très préoccupante. Le manque de places est particulièrement marqué dans trois établissements : au centre pénitentiaire de *Faa'a-Nuutania* en Polynésie française, tout d'abord, où le taux d'occupation atteint 253 % contre 246 % en 2010 et 232 % en 2009, ainsi que dans deux autres établissements où la situation tend cependant à s'améliorer : il s'agit de la maison d'arrêt de *Majicavo* à Mayotte, dont le taux d'occupation est de 169 % contre 223 % et 251 % pour 2010 et 2009, et du centre pénitentiaire de Nouméa (où il est de 196 %, contre 192 % en 2010 et 210 % en 2009).

Le tableau ci-après présente le taux d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer au 1^{er} juillet 2011.

Taux d'occupation des établissements pénitentiaires outre-mer

(au 1^{er} juillet 2011)

Collectivité	Établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Pour mémoire, taux d'occupation au 1 ^{er} juin 2010
Guadeloupe	Maison d'arrêt de Basse-Terre	130	148	113,8 %	147 %
	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	504	658	130,6 %	122 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	570	830	145,6 %	130 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Remire Montjoly	538 ⁽¹⁾	629	116,9 %	126 %
La Réunion	Centre pénitentiaire du Port	560 ⁽²⁾	514	91,8 %	96 %
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre	121	149	123,1 %	137 %
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	573 ⁽³⁾	476	83,1 %	76 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	105 ⁽⁴⁾	177	168,6 %	223 %
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania.	171 ⁽⁵⁾	432	252,6 %	246 %
	Maison d'arrêt de Taiohae	5	2	40 %	60 %
	Maison d'arrêt d'Uturoa	20	18	90 %	75 %

(1) Contre 550 en 2009 et 469 en 2008.

(2) Contre 699 en 2009.

(3) Contre 574 en 2010.

(4) Contre 90 en 2010.

(5) Contre 167 en 2009.

Collectivité	Établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Pour mémoire, taux d'occupation au 1 ^{er} juin 2010
Saint-Pierre-et-Miquelon	Maison d'arrêt	8 ⁽¹⁾	2	25 %	25 %
Wallis et Futuna	Maison d'arrêt de Mata-Utu	3 ⁽²⁾	0	0	0 %
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	218 ⁽³⁾	428	196,3 %	192 %
Total outre-mer		3 526	4 463	126,6 %	128,9 %

2. Une politique active de rénovation et d'extension des capacités

Pour augmenter les capacités d'accueil en milieu carcéral et remédier à la vétusté de certains établissements outre-mer, des projets de **construction de nouveaux établissements** ou d'extension d'établissements existants sont en cours ou à l'étude. En effet, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 et du nouveau programme immobilier ont prévu d'augmenter les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires ultramarins et de remédier à la vétusté de certains d'entre eux, grâce à la construction et la réhabilitation de 2 565 places brutes.

Les crédits supplémentaires apportés dans le cadre du plan de relance ont permis en outre de financer certains travaux de mise aux normes et de gros entretien, nécessaires dans les établissements ultramarins.

En **Guadeloupe**, un projet de création de 250 places est à l'étude, comportant, d'une part, la démolition et la reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre dans un bâtiment agrandi pour une capacité portée de 130 à 180 places, avec une livraison prévue en 2016 et, d'autre part, l'extension de 200 places brutes (168 places nettes) de la capacité du centre pénitentiaire de Baie-Mahault sur une réserve foncière, située à proximité pour un coût estimé à 54 millions d'euros, et pour une livraison attendue courant 2015.

Par ailleurs, va être conduit une nouvelle extension du centre pénitentiaire de Ducos en **Martinique** ⁽⁴⁾: il est prévu une augmentation de la capacité d'accueil de 160 places pour un coût estimé à environ 36,5 millions d'euros. Le groupement chargé de la conception et de la réalisation a été désigné. Le démarrage des

(1) La maison d'arrêt de Saint-Pierre-et-Miquelon, construite en 1851, est composée d'un bâtiment de détention et d'un logement occupé par un agent de service. Elle est placée sous l'autorité du procureur de la République en vertu de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 fixant le statut de l'archipel.

(2) Le territoire de Wallis-et-Futuna ne dispose pas d'établissement pénitentiaire. Les locaux de détention se situent dans un bâtiment de la brigade de la gendarmerie de Mata Utu et se composent de trois cellules individuelles pour des détentions de 4 mois maximum. Les détenus condamnés à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure sont transférés au centre pénitentiaire de Nouméa.

(3) Contre 192 en 2010.

(4) Ce centre pénitentiaire a déjà fait l'objet en 2007 d'une extension de 80 places.

travaux est prévu en octobre 2011, pour une livraison au premier semestre 2014. L'extension se décline par la création de places d'hébergement à l'intérieur de l'enceinte, la relocalisation du terrain de sport à l'extérieur de l'enceinte sur une emprise du domaine et par le réaménagement de zones fonctionnelles, telles que les services médicaux.

En **Guyane**, dans le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, où 78 places supplémentaires ont été mises en service en novembre 2008, la création à moyen terme, dans une partie inoccupée du centre, de 60 nouvelles places pour hommes et 15 pour femmes est en cours. Ainsi, la première tranche de cette extension sera livrée, au milieu de l'année 2012, pour un coût de 5,6 millions d'euros. Est en outre envisagée à plus long terme la création de 145 nouvelles places, à l'extérieur de l'enceinte actuelle. Ce projet fait maintenant l'objet d'études de faisabilité qui en préciseront le calendrier prévisionnel. Le lancement d'appel d'offres est prévu courant 2012.

À **Mayotte**, la maison d'arrêt de Majicavo, dont la capacité a été augmentée de 25 places en 2005, devrait voir ses capacités d'accueil augmenter de 162 places nettes (267 places brutes), grâce à la construction de nouveaux bâtiments sur la réserve foncière disponible et ce, pour un coût estimé à 60,8 millions d'euros. Le choix du groupement de conception et de réalisation a été fait en janvier 2011, la livraison étant prévue au second semestre 2014 pour une mise en service au premier semestre 2015.

En **Polynésie française**, le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania est confronté à une forte surpopulation carcérale. Il est prévu qu'il soit réhabilité et reconfiguré en maison d'arrêt. À ce titre, des études de faisabilité de ce projet sont en cours, leurs conclusions devant être rendues avant la fin de l'année 2011. Cependant, afin de répondre de façon urgente à la situation, un centre pour peines aménagées (CPA) de 32 places a été mis en service, depuis le second semestre 2009. Un projet de création d'un nouvel établissement de 410 places sur la commune de Papeari a été décidé, pour un coût estimé à 114 millions d'euros et une livraison programmée à horizon 2016.

En **Nouvelle-Calédonie**, le centre pénitentiaire de Nouméa, qui fait face à une situation de surpopulation carcérale très importante (taux d'occupation de 196 %), devrait faire l'objet d'une restructuration lourde permettant de faire passer la capacité d'accueil de 218 à 490 places. Les autorisations d'engagements budgétaires nécessaires à la réalisation de cette opération sont inscrites dans le présent projet de loi de finances pour 2012 pour un montant de 115 millions d'euros. Toutefois, la mairie de Nouméa, qui souhaite, de son côté, la relocalisation de l'établissement sur un autre site, afin de récupérer le domaine pénitentiaire, a interdit, dans le cadre de ses compétences en matière d'urbanisme, toute extension du centre pénitentiaire. Dans ce cadre, la mairie n'entend pas délivrer le permis de construire nécessaire à la mise en œuvre de l'opération de réhabilitation et d'extension du centre pénitentiaire. Le cabinet du garde des

Sceaux a donc demandé au haut-commissaire, au début de l'année 2011, de rechercher des sites alternatifs.

Parallèlement, la direction de l'administration pénitentiaire a poursuivi les opérations d'amélioration relatives aux conditions d'accueil par la rénovation des quartiers (installations électriques et toiture du centre de détention) et de renforcement de la sûreté du site, notamment par la rénovation du mur d'enceinte, l'installation d'une clôture et la réhabilitation du poste de centralisation de l'information.

Aussi votre rapporteur pour avis entend-il saluer la politique volontariste menée depuis 2002 en matière de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires, seule politique à même d'améliorer les conditions de détention dans notre pays.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 26 octobre 2011, la Commission examine les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012.

Après avoir constaté que la ministre de l’Outre-mer n’était pas présente pour qu’il puisse être procédé à son audition par la Commission, M. le Président Jean-Luc Warsmann met aux voix les crédits de la mission « Outre-mer », M. Didier Quentin, rapporteur pour avis, ayant émis un avis favorable à leur adoption.

*Suivant l’avis de son rapporteur pour avis, la Commission émet un **avis favorable** à l’adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012.*