



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

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 2013** (n° 235),

TOME X

OUTRE-MER

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

PAR M. ALFRED MARIE-JEANNE,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1er 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 2012 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 64 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur pour avis qui regrette que les prescriptions de la loi organique n'aient pas été pleinement respectées, en dépit de la disponibilité des services du ministère des Outre-mer.

Il déplore en outre la publication tardive du document de politique transversale relatif à l'outre-mer. L'absence de ce document de synthèse prive les députés, et notamment aux membres de la commission aux Lois, d'éléments indispensables à l'analyse de l'évolution de l'ensemble des crédits dédiés à l'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
I. L'ACCÈS AU DROIT DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	7
A. L'évolution des crédits en faveur de l'accès au droit	7
B. La poursuite du maillage territorial de l'accès au droit.....	8
1. <i>Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)</i>	9
2. <i>Les maisons de la justice et du droit (MJD)</i>	10
3. <i>Les points d'accès au droit (PAD)</i>	11
C. La difficile structuration d'un réseau associatif local.....	13
II. L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	15
A. L'évolution des crédits et des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.....	15
1. <i>L'évolution des crédits de l'aide juridictionnelle</i>	15
2. <i>L'évolution des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle</i>	16
B. Une implantation territoriale des juridictions judiciaires légèrement amendée par la réforme de la carte judiciaire	19
1. <i>Une organisation judiciaire identique à celle de la métropole</i>	19
2. <i>... que la réforme de la carte judiciaire a modifié à la marge</i>	20
C. L'évolution des crédits et des emplois affectés aux juridictions judiciaires....	21
1. <i>L'évolution des crédits alloués aux juridictions judiciaires</i>	21
2. <i>L'évolution des emplois alloués aux juridictions judiciaires</i>	23
III. SURPOPULATION CARCÉRALE ET ACCÈS À LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	26
A. Face à la surpopulation carcérale outre-mer.....	26
B. ... mener une politique active de rénovation et d'extension des établissements pénitentiaires	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	59

MESDAMES, MESSIEURS,

Sur l'ensemble du territoire de la République, l'accès à la justice, et plus largement au droit, est l'une des conditions de l'effectivité du pacte social et, de ce point de vue, que certains n'aient pas de droits ou ne soient pas en mesure de les faire respecter est, dans les deux cas, un échec pour la société toute entière.

Dans le cadre de son avis sur les crédits pour 2013 relatifs aux départements d'outre-mer, votre rapporteur a souhaité étudier les conditions dans lesquelles les justiciables vivant dans ces départements – Guyane, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Mayotte – accèdent à la justice et au droit.

En effet, dans ces territoires marqués par l'insularité et l'éloignement, il est indispensable que chacun, suivant l'adage « *nul n'est censé ignorer la loi* », soit en mesure de mieux connaître ses droits et obligations, de les faire valoir et de les faire exécuter de manière effective et dans des délais raisonnables.

Or, les crédits destinés à permettre au citoyen de connaître ses droits afin de les faire valoir, quelle que soit sa situation sociale et où qu'il se trouve sur le territoire, ne relèvent pas directement de la mission « Outre-mer », dont votre Commission s'est saisie pour avis. Ces crédits sont en effet regroupés dans le programme « Accès au droit et à la justice », lui-même situé au sein de la mission « Justice », laquelle a fait l'objet de plusieurs rapports pour avis au nom de votre Commission ⁽¹⁾.

Ces divers travaux, dont votre rapporteur pour avis tient à saluer la très grande qualité, n'envisagent cependant la problématique de l'accès au droit et à la justice que dans sa globalité. Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis a souhaité faire de l'examen du budget de la mission « Outre-mer » l'occasion d'apporter un nouvel éclairage sur cette question, en vue de mieux faire ressortir les spécificités et contraintes particulières de l'accès au droit (I) et plus largement à la justice (II) dans ces départements.

Votre rapporteur pour avis s'est enfin attaché à initier une veille – à laquelle il procédera à chaque exercice budgétaire de la XIV^e législature – sur l'état et le taux d'occupation des établissements pénitentiaires dans ces mêmes départements d'outre-mer, compte tenu de l'ampleur prise par le phénomène de la surpopulation carcérale dans ces territoires (III).

(1) Avis (n° 258) présenté par Mme Nathalie Nieson, députée, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), Tome VII, Justice, Accès au droit et à la justice et aide aux victimes.

I. L'ACCÈS AU DROIT DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Pour les départements d'outre-mer comme pour le reste de la métropole, la politique d'accès au droit s'adresse à tout usager, qu'il soit demandeur d'information, de diagnostic juridique ou d'aide dans ses démarches pour la connaissance ou l'obtention d'un droit et ce, dans tous les domaines touchant sa vie quotidienne (droit du travail, du logement, de la consommation, de la famille, etc.).

Dans cette perspective, l'accès au droit consiste à offrir aux usagers du service public de la justice, dans des lieux qui se doivent d'être accessibles à tous, différents services, pouvant aller de la simple information jusqu'à la consultation et à l'assistance juridiques par des professionnels habilités.

Au-delà de la seule évolution des crédits affectés à l'accès au droit et à la justice dans les départements d'outre-mer (A), la véritable question qui se pose dans ces territoires est celle de la poursuite du maillage territorial par de nouvelles structures adaptées d'accès au droit (B), maillage qui se heurte notamment à la faiblesse du tissu associatif local dans ce domaine (C).

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU DROIT

Pour l'année 2013, le présent projet de loi de finances propose de doter le programme « Accès au droit et à la justice », sur l'ensemble du territoire de la République, de 340,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une réduction globale de 4 % sur un an.

Cette baisse contraste avec **l'évolution des crédits destinés à l'accès au droit et à la justice dans les départements d'outre-mer**. En effet, **ces crédits devraient progresser, dans ces territoires, de 3,8 % en 2013**, puis de 3 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2017.

Sur la longue période, l'évolution des crédits destinés à l'accès au droit et à la justice est encore plus significative. En effet, comme le montre le tableau figurant ci-dessous, ces crédits ont bondi de 10 % depuis 2007 et ce, en dépit d'un reflux en 2011 et 2012.

Votre rapporteur pour avis voit, dans cette augmentation constante et significative de ces crédits, l'attention particulière portée par les autorités publiques à la question de l'accès au droit et à la justice dans les départements d'outre-mer. En effet, ces territoires se caractérisent notamment par l'éloignement, l'insularité, un relief et des climats parfois difficiles, qui sont autant d'obstacles potentiels pour accéder au droit et à la justice.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE » DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

(en milliers d'euros)

Département	2007 exécution	2008 exécution	2009 exécution	2010 exécution	2011 exécution	2012 LFI	2013 PLF	Évolution20 07/2013	Triennal 2014-2017
Guadeloupe	1 023	1 426	1 007	1 392	1 495	1 266	1 321	+ 29 %	1 361
Guyane	689	705	923	887	976	840	878	+ 27,5 %	904
Martinique	1 532	1 560	1 885	2 196	2 352	1 815	1 892	+ 23,5 %	1 949
La Réunion	4 727	4 437	4 452	5 111	4 233	4 053	4 242	- 10,5 %	4 369
Mayotte	—	142	127	191	469	447	412	+ 190 % ⁽¹⁾	424
Total	7 971	8 270	8 394	9 777	9 525	8 421	8 745	+ 10 %	9 007

Source : projet annuel de performances pour 2013, réponses au questionnaire budgétaire.

S'agissant tout d'abord de la ventilation par actions des crédits destinés en 2013 à l'accès au droit et à la justice dans les départements d'outre-mer, l'aide juridictionnelle – qui fera l'objet d'une analyse spécifique de votre rapporteur pour avis (*cf. infra*) – représente 93,7 % des crédits, contre 3,8 % pour l'aide aux victimes, 1,6 % pour le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité et près de 1 % pour la médiation familiale.

S'agissant ensuite de la répartition territoriale des 8,8 millions d'euros de crédits alloués en 2013 à l'accès au droit et à la justice dans ces départements, il convient d'indiquer que La Réunion est destinataire de la part majeure de ces crédits (48,5 %), suivie de la Martinique (21,7 %), de la Guadeloupe (15,1 %), de la Guyane (10 %) et enfin de Mayotte (4,7 %).

Si les crédits alloués à ces territoires permettent d'y financer la politique d'accès au droit et à la justice, il convient de revenir sur les structures qui y sont implantées en vue de permettre à tout usager et à tout justiciable de connaître ses droits afin de les faire valoir, quelle que soit sa situation sociale et où qu'il se trouve sur le territoire.

B. LA POURSUITE DU MAILLAGE TERRITORIAL DE L'ACCÈS AU DROIT

Le développement de l'accès au droit repose, de façon générale, sur les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). Ces groupements d'intérêt public sont chargés de recenser les besoins, de définir une politique sur chaque territoire, de faire l'inventaire des dispositifs en place et d'engager des actions nouvelles. Leurs interventions sont complétées par le réseau judiciaire de proximité, constitué notamment des maisons de la justice et du droit (MJD) ainsi que de points d'accès au droit (PAD).

(1) Pour Mayotte, l'évolution est mesurée entre 2008 et 2013, faute de données disponibles pour 2007.

1. Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, modifiée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et la résolution amiable des conflits, prévoit l'institution, dans chaque département, d'un conseil départemental de l'accès au droit (CDAD).

Les CDAD, groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale, sont créés à l'initiative du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département qui en assure la présidence. Le procureur de la République exerce la fonction de commissaire du Gouvernement.

Ces conseils sont chargés de définir, sur chaque territoire, une politique d'accès au droit en animant un réseau de différents intervenants, comprenant notamment les travailleurs sociaux, les associations d'aide aux victimes et d'accès au droit ainsi que des professionnels du droit (avocats, huissiers, notaires, etc.).

Leur institution à l'échelon départemental leur permet en outre de chercher à améliorer la couverture du territoire et de soutenir des projets correspondant à des besoins spécifiques ou non satisfaits dans divers domaines du droit – famille, logement, consommation, nationalité – ou pour des publics ciblés – jeunes, personnes isolées, personnes âgées, détenus, personnes de nationalité étrangère.

Sur les cinq départements d'outre-mer, quatre seulement sont aujourd'hui dotés d'un CDAD, à savoir Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion. Pour mieux cerner la politique d'accès au droit dans ces territoires, il est indispensable de revenir sur les conditions de création et de fonctionnement de chacune de ces structures.

En premier lieu, le **CDAD de Guadeloupe** a été créé en 2007. La gestion de cette structure est assurée par la présidente du tribunal de grande instance elle-même, trois personnels recrutés en « contrats aidés » et basés dans les points d'accès au droit du département en assurant l'accueil. Ce CDAD est aujourd'hui soumis à des difficultés financières non négligeables. En effet, certains signataires de la convention constitutive du conseil départemental ne participent actuellement pas à son financement et ce, contrairement à leurs obligations et engagements. Il en résulte une charge salariale très lourde pour ce CDAD, qui envisage de ne pas renouveler les trois contrats aidés dont il bénéficie actuellement.

Le **CDAD de Guyane** a été créé en 1996. Après une période de tensions sur les effectifs, qui ont compromis le bon fonctionnement de cette structure, une juriste vient d'être récemment recrutée, tandis qu'un magistrat est plus particulièrement chargé de la gestion.

Le **CDAD de Martinique** a été créé en 2001. Un agent de justice en a assuré la gestion jusqu'en 2010, avant d'être remplacé par une salariée recrutée en contrat à durée indéterminée. Deux agents – une juriste et un chauffeur – ont été mis à disposition par les partenaires du CDAD, en vue d'assurer la prise en charge du « Justibus », point d'accès au droit (PAD) itinérant qui se déplace dans 34 communes du département.

Enfin le **CDAD de La Réunion** a été créé en 2001. Il bénéficie de l'aide d'une assistante de justice et d'un coordonnateur bénévole. Ce conseil départemental présente la particularité d'offrir un maillage territorial très important, dans la mesure où il gère plusieurs antennes et points d'accès au droit (PAD) sur l'ensemble du département.

Si votre rapporteur pour avis se félicite que ces quatre départements d'outre-mer soient dotés d'un CDAD, tout en regrettant, ici ou là, le manque ponctuel de moyens financiers ou humains (*cf. supra*), il déplore que Mayotte, dont la départementalisation est effective depuis le 31 mars 2011, en soit toujours dépourvu à ce jour. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la mise en place du conseil départemental à Mayotte serait actuellement en cours et devrait être effective au cours de l'année 2013. Il est impératif que ce délai soit respecté, si l'on entend réellement donner, en matière d'accès au droit et à la justice, sa pleine mesure à la départementalisation de Mayotte.

2. Les maisons de la justice et du droit (MJD)

Dans les communes ou les quartiers éloignés des tribunaux, les maisons de justice et du droit (MJD), implantées prioritairement dans les zones urbaines sensibles, ont, de manière générale, pour triple mission l'information gratuite des citoyens, la médiation pénale et l'aide aux victimes.

Les MJD réunissent différents acteurs, tels que des magistrats, des avocats, des policiers, des éducateurs, des travailleurs sociaux, des associations, qui s'y retrouvent pour informer et apporter des solutions alternatives à l'action judiciaire. Ils luttent contre la petite et moyenne délinquance et résolvent les petits litiges civils – notamment en matière de logement, de consommation et de surendettement – par des actions de prévention, d'insertion et de réinsertion, et par le recours à la conciliation et à la médiation judiciaire.

Un accueil spécifique est également réservé aux victimes d'infractions pénales (agression, coups et blessures, injures, vol, racket, escroquerie) qui y trouvent une écoute, un soutien moral et un accompagnement tout au long de leurs démarches judiciaires.

La France compte actuellement 135 MJD, réparties au sein de vingt-neuf cours d'appel. Alors que soixante départements en sont ainsi dotés, les départements d'outre-mer ne comptent que deux MJD, situées respectivement à Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane et à Fort-de-France en Martinique.

Le **MJD de Guyane** a ouvert ses portes le 27 octobre 2000, dans le centre-ville de Saint-Laurent-du-Maroni. La situation géographique de cette structure, dans la zone frontalière avec le Surinam et à près de trois cents kilomètres de Cayenne, lui confère un rôle de premier ordre dans l'orientation juridique, l'aide aux victimes, la médiation, les informations d'ordre administratif et judiciaire des populations de l'ouest guyanais, lesquelles viennent parfois de zones situées à

plusieurs jours de pirogues. Par ailleurs, le rayon d'action de la MJD de Saint-Laurent-du-Maroni dépasse largement les frontières de la collectivité *stricto sensu*, puisque de nombreux compatriotes, résidant au Surinam, s'y rendent. En 2011, cette structure a reçu 4 600 personnes.

Elle bénéficie du concours permanent d'un greffier et d'un agent territorial, lesquels ont pour mission de délivrer aux usagers l'information juridique et administrative. Les avocats et les services pénitentiaires d'insertion et de probation assurent, pour leur part, une permanence mensuelle.

Outre les missions judiciaires qui incombent habituellement à ce type d'établissement, la MJD de Saint-Laurent-du-Maroni accompagne le parquet civil de Cayenne dans la rédaction des jugements rectificatifs des actes d'état civil. Ainsi, en 2011, ce sont 768 décisions rectificatives rédigées par le greffier de la MJD qui ont été transmises aux différentes mairies de la Guyane.

La **MJD de Martinique** a ouvert ses portes en juin 1999 dans le quartier des Terres Sainvilles à Fort-de-France. Un agent d'accueil salarié de l'association « La main tendue » assure, de manière permanente, l'accueil au sein de cette structure et y assiste le greffier. Des permanences plus ponctuelles sont également organisées dans ses locaux, avec le concours de trois associations – l'une se consacrant aux sortants de prison, l'autre à l'aide aux victimes et la dernière à la médiation familiale –, d'un conciliateur, de huit délégués du procureur de la République, du délégué du défenseur des droits, d'avocats et de notaires.

Des informations transmises à votre rapporteur pour avis, il ressort qu'un important réseau partenarial s'est mis en place autour de la MJD de Martinique, réseau qui permet une collaboration étroite entre les services du palais de justice, les collectivités territoriales, les services de police et de gendarmerie et les différents acteurs sociaux. En 2011, cet établissement a accueilli 2 326 personnes.

Alors qu'un projet d'ouverture d'une MJD est envisagé à Mayotte, votre rapporteur pour avis s'inquiète de la pérennité des deux structures actuellement existantes en Guyane et en Martinique. En effet, les crédits alloués à l'ensemble des MJD sur l'ensemble du territoire de la République devraient passer de 900 000 euros en 2012 à 720 000 euros en 2013, soit une baisse de 25 %.

3. Les points d'accès au droit (PAD)

Les points d'accès au droit sont des lieux d'accueil gratuits, permanents ou non. Ils permettent sur tout le territoire, y compris dans les établissements pénitentiaires, d'apporter une information de proximité sur leurs droits et devoirs aux personnes ayant à faire face à des problèmes juridiques ou administratifs.

Cette information est destinée à aider les justiciables à exercer leurs droits et leurs devoirs, notamment grâce, d'une part, à un service d'information, d'orientation et de consultation juridique, gratuit et confidentiel et, d'autre part, à

un accueil et un soutien particuliers réservés aux victimes. Selon les départements, les permanences juridiques y sont tenues soit par des avocats, soit par des associations spécialisées, soit encore par des conciliateurs.

Actuellement, ce sont trente-cinq points d'accès au droit (PAD) qui sont répartis sur l'ensemble du territoire des départements d'outre-mer. Comme le montre le tableau figurant ci-dessous, La Réunion et la Martinique disposent respectivement du tiers de ces PAD, alors que Mayotte, déjà dépourvu de conseil départemental de l'accès au droit (*cf. supra*), n'en compte aucun.

**NOMBRE ET RÉPARTITION DES POINTS D'ACCÈS AU DROIT (PAD)
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

Département	Nombre total de PAD	Dont PAD situés dans les communes :	Dont PAD situés en établissements pénitentiaires :	Dont PAD itinérants :	Autres :
Guadeloupe	5	2	2	1	—
Guyane	6	3	1	—	2 ⁽¹⁾
Martinique	12	8	2	1	1 ⁽²⁾
La Réunion	12 ⁽³⁾	8	3	—	1 ⁽⁴⁾
Mayotte	—	—	—	—	—
Total	35	21	8	2	4

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Sur l'ensemble des PAD présents dans les départements d'outre-mer, près de 60 % d'entre eux sont des PAD généralistes implantés dans les communes de ces territoires. Seulement 10 % d'entre eux sont situés dans des établissements pénitentiaires, alors même que la surpopulation carcérale, particulièrement forte dans ces territoires (*cf. infra*), est une entrave forte à l'accès au droit et à la justice pour les détenus de ces établissements. Enfin, dans ces territoires marqués par l'éloignement et des reliefs parfois difficiles, on ne dénombre que deux PAD itinérants – un en Guyane et un en Martinique –, soulignant combien les contraintes particulières de ces territoires sont insuffisamment prises en compte en matière d'accès au droit.

Ainsi, si le développement territorial des PAD doit se poursuivre à l'avenir dans les départements d'outre-mer, votre rapporteur pour avis considère qu'une telle politique devrait répondre à **trois priorités**, qui correspondent à autant de besoins des populations vivant dans ces territoires.

(1) La Guyane dispose de deux PAD situés dans des quartiers dits prioritaires de Cayenne et créés dans le cadre de la « Dynamique Espoir Banlieues ». Ces deux PAD sont ouverts depuis le 1^{er} septembre 2009.

(2) La Martinique dispose d'un PAD spécialisé en droit de la famille et situé à l'Union départementale des associations familiales (UDAF).

(3) La Réunion dispose également de la présence, sur son territoire, de 17 antennes de justice, qui doivent progressivement être transformées, dans les prochaines années, en PAD.

(4) La Réunion dispose d'un PAD spécialisé pour la prise en charge des jeunes.

La première de ces priorités doit être de développer des PAD itinérants sur le modèle de ceux existant actuellement en Guyane et en Martinique. En effet, les spécificités de ces territoires – éloignement, relief, climat, insularité – plaident pour une plus grande proximité de l'accès au droit, lequel doit venir à la rencontre des usagers et non l'inverse.

La deuxième de ces priorités doit être de **faciliter l'accès au droit pour les détenus** dans les établissements pénitentiaires situés dans les départements d'outre-mer. En effet, ces derniers se caractérisent aujourd'hui par une surpopulation carcérale très forte (*cf. infra*). Or, il est indispensable que les détenus de ces territoires puissent accéder au droit dans des conditions dignes et satisfaisantes, qui ne font pas d'eux des justiciables de second rang.

Enfin, la troisième de ces priorités doit être de **favoriser la mise en place de PAD spécialisés, notamment en direction des jeunes et des familles**. En effet, le taux de chômage dans ces territoires y est très élevé et les jeunes de moins de 25 ans sont particulièrement touchés par ce phénomène. Dans ces conditions, il est indispensable que ces derniers et plus largement leur famille bénéficient de toute l'information juridique et administrative nécessaire à la réalisation de leur projet de vie et ce, dans un contexte économique et social particulièrement difficile.

C. LA DIFFICILE STRUCTURATION D'UN RÉSEAU ASSOCIATIF LOCAL

Cependant, la poursuite du développement territorial des CDAD, des MJD et principalement des PAD est conditionnée, dans les départements d'outre-mer, par la structuration d'un réseau associatif dense en matière d'accès au droit et à la justice et d'aide aux victimes.

Il ressort en effet des auditions menées par votre rapporteur pour avis que le renforcement de l'accès au droit dans ces territoires se heurte actuellement à la faiblesse du tissu associatif. Or, dans la mesure où les associations d'accès au droit ou d'aide aux victimes sont les principaux acteurs de cette politique, notamment au sein des MJD et des PAD, la prise en charge réelle des usagers dans ces structures dépend très largement du degré de structuration du réseau associatif.

Le constat en la matière ne souffre aucune contestation. De manière générale, le tissu associatif pour l'accès au droit et à la justice ainsi que l'aide aux victimes est aujourd'hui insuffisant pour répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des besoins des justiciables des départements d'outre-mer, notamment en Guyane, en Martinique et à Mayotte.

Il convient donc, en partenariat avec les collectivités territoriales et l'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), de renforcer le réseau associatif des départements d'outre-mer en matière d'accès au droit et à la justice et d'aide aux victimes. Dans cette perspective, **trois actions prioritaires** peuvent être envisagées.

Il s'agit, en premier lieu, de **consolider les situations associatives les plus fragiles**, qui se caractérisent notamment par un risque élevé de financement, par la faiblesse du bénévolat, comme en Guyane, ou bien encore par l'existence d'un réseau associatif trop jeune, comme en Martinique et en Guadeloupe.

En deuxième lieu, il importe de **mettre à profit les associations qui sont bien implantées, pour accroître la couverture géographique de ces territoires et étendre le champ d'action de ces associations**, lorsque celles-ci sont spécialisées, vers un public plus large.

Il convient enfin d'**accorder une attention particulière à la formation des personnels des associations** d'accès au droit et à la justice, situées dans les départements d'outre-mer. En effet, il est moins coûteux pour ces structures de faire une formation adaptée sur place. Il est donc indispensable de développer, notamment avec l'appui de l'INAVEM, des formations itinérantes dans ces départements.

II. L'ACCÈS À LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

L'accès à la justice implique que les personnes les plus démunies puissent saisir la justice, faire valoir leurs droits ou se défendre. C'est dans cette perspective que s'inscrit le dispositif actuel de l'aide juridictionnelle (A), qui constitue l'essentiel de la dépense prévue pour la mise en œuvre de la politique d'aide à l'accès au droit et à la justice en 2013.

Au-delà de la question de l'aide juridictionnelle, l'accès à la justice passe également dans ces territoires par une large présence de juridictions judiciaires (B), lesquelles doivent se voir affecter les moyens financiers et humains nécessaires à leur bon fonctionnement (C).

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Dans les départements d'outre-mer, l'aide juridictionnelle s'adresse aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits devant une juridiction, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande comme en défense.

Elle s'applique aux procédures, actes et mesures d'exécution pour lesquels une admission a été prononcée, et comporte notamment l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue. Les prestations sont versées aux auxiliaires de justice soit directement, soit par l'intermédiaire des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA).

L'aide juridictionnelle constitue un volet primordial de la politique de l'accès à la justice, ses crédits représentant 93,7 % de l'ensemble des crédits alloués au programme « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice ».

1. L'évolution des crédits de l'aide juridictionnelle

Pour l'année 2013, le présent projet de loi de finances prévoit d'allouer, sur l'ensemble du territoire de la République, 319 millions d'euros de crédits de paiement au dispositif d'aide juridictionnelle. Par rapport à 2012, cette dotation est en baisse de 17,3 millions d'euros, soit une réduction globale de 5,1 % des crédits sur un an.

Cette baisse contraste fortement avec l'évolution des crédits de paiement destinés à l'aide juridictionnelle dans les départements d'outre-mer. En effet, ces crédits devraient progresser, dans ces territoires, de 15 % en 2013, puis de près de 3 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2017.

Sur la longue période, l'évolution des crédits au dispositif d'aide juridictionnelle dans les départements d'outre-mer est encore plus significative. En effet, comme le montre le tableau figurant ci-dessous, ces crédits ont augmenté de près de 15 % entre 2007 et 2011, alors que, sur la même période, la dépense totale pour l'aide juridictionnelle, sur tout le territoire de la République, a progressé deux fois moins vite, de l'ordre de 7 %.

S'agissant ensuite de la répartition territoriale des 8,4 millions de crédits de paiement alloués en 2013 au dispositif d'aide juridictionnelle dans ces départements, il convient d'indiquer que La Réunion est destinataire de la part majeure de ces crédits (49 %), suivie de la Martinique (21 %), de la Guadeloupe (15 %), de la Guyane (10 %) et enfin de Mayotte (5 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT RELATIFS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(en milliers d'euros)

Département	2007 exécution	2008 exécution	2009 exécution	2010 exécution	2011 exécution	2012 LFI	2013 PLF	Évolution 2007/2013	Triennal 2014-2017
Guadeloupe	944	1 175	897	1 307	1 334	1 183	1 242	+ 31,6 %	1 280
Guyane	620	607	873	866	941	804	844	+ 36,1 %	870
Martinique	1 471	1 439	1 763	2 043	2 218	1 671	1 755	+ 19,3 %	1 800
La Réunion	4 645	4 292	4 304	4 939	4 086	3 197	4 113	- 11,5 %	4 230
Mayotte	148	142	111	176	450	400	400	+ 170 %	410
Total	7 828	7 655	7 948	9 331	9 029	7 255	8 354	+ 6,7 %	8 590

Source : projet annuel de performances pour 2013, réponses au questionnaire budgétaire.

Cette hausse soutenue des moyens financiers montre l'attention particulière portée par le ministère de la Justice à la question de l'aide juridictionnelle dans les départements d'outre-mer. En effet, à l'heure où le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle augmente fortement dans ces territoires, il est dispensable, pour garantir un accès effectif à la justice, que les crédits correspondants soient inscrits dans le présent projet de loi de finances.

2. L'évolution des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle

L'augmentation des crédits alloués à l'aide juridictionnelle dans les départements d'outre-mer s'explique par la progression, entre 2005 et 2011, du nombre d'admissions à ce dispositif dans ces territoires. Comme le montre le tableau n° 1 figurant ci-dessous, si le nombre total de ces admissions est stable autour de 28 000 depuis 2009, il a augmenté de près de 20 % depuis 2005.

Cette hausse du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle contraste avec le recul de 3,2 % enregistré en 2011 sur l'ensemble du territoire de la République pour s'établir aux alentours de 900 000.

S'agissant des rejets à l'aide juridictionnelle, ils s'établissent, comme le montre le tableau n° 2 figurant ci-dessous, à 1 030 en 2011, soit une baisse de 1,3 % par rapport à 2010 et de 15 % par rapport à 2005. Cette évolution semble conforme à l'évolution observée sur l'ensemble du territoire de la République, où le nombre total des rejets était de 77 841 en 2011, soit une baisse de 5,7 % par rapport à 2010.

De l'augmentation du nombre d'admissions et de la baisse parallèle du nombre de rejets, votre rapporteur pour avis tire la conclusion que le dispositif d'aide juridictionnelle bénéficie à un public toujours plus large dans les départements d'outre-mer, ce dont il ne peut que se féliciter. Cependant, si l'aide juridictionnelle permet dans ces territoires une prise en charge accrue des personnes ne disposant pas de ressources suffisantes pour faire valoir leurs droits en justice, l'effectivité de ce dispositif est conditionnée par le concours des avocats.

Or, l'accès à un avocat reste encore parfois difficile dans les départements d'outre-mer, en raison de leur trop faible nombre ou de leur inégale répartition sur l'ensemble de ces territoires. C'est notamment le cas à Mayotte, département dans lequel les avocats, moins nombreux que les magistrats, n'hésitent pas à refuser les missions peu rémunératrices d'aide juridictionnelle. Votre rapporteur pour avis se félicite de l'élection, avant la fin de l'année, d'un nouveau conseil de l'ordre ainsi que d'un nouveau bâtonnier, en formant le vœu que cette élection mettra un terme aux problèmes déontologiques rencontrés à ce jour.

La situation est également complexe en Guyane, où l'accès au droit s'arrête dans les faits à Kourou, faute d'avocats présents en nombre suffisant sur le reste du département. Les avocats sont en effet très majoritairement présents à Cayenne réputée plus attractive, alors que Saint-Laurent-du-Maroni n'en compte qu'un seul. Les déplacements d'avocats entre ces deux villes restent de surcroît coûteux et difficiles compte tenu de l'étendue du territoire guyanais. Dans l'attente d'une meilleure répartition territoriale des avocats dans cette collectivité, votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux au renforcement rapide, en partenariat avec le réseau associatif, des consultations juridiques gratuites à Saint-Laurent-du-Maroni, notamment dans le cadre des services offerts par la maison de la justice et du droit de cette ville.

**TABLEAU N° 1 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ADMISSIONS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

(en milliers)

DOM		2005	2006	De 2005 à 2006	2007	De 2006 à 2007	2008	De 2007 à 2008	2009	De 2008 à 2009	2010	De 2009 à 2010	2011	De 2010 à 2011	De 2005 à 2011
Guadeloupe	Basse-Terre	4 129	4 657	12,8 %	4 584	- 1,6 %	3 400	- 25,8 %	6 011	76,8 %	5 916	- 1,6 %	5 733	- 3,1 %	38,8 %
Guyane	Cayenne	2 404	2 732	13,6 %	2 879	5,4 %	3 139	9,0 %	3 179	1,3 %	3 285	3,3 %	3 880	18,1 %	61,4 %
Martinique	Fort-de-France	5 074	6 882	35,6 %	5 852	- 15,0 %	5 764	- 1,5 %	5 502	- 4,5 %	6 159	11,9 %	6 044	- 1,9 %	19,1 %
La Réunion	Saint-Denis	12 029	12 303	2,3 %	10 253	- 16,7 %	12 954	26,3 %	13 393	3,4 %	12 690	- 5,2 %	12 623	- 0,5 %	4,9 %
Mayotte	Mamoudzou	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total		23 636	26 574	12,4 %	23 568	- 11,3 %	25 257	7,2 %	28 085	11,2 %	28 050	- 0,1 %	28 280	0,8 %	19,6 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

**TABLEAU N° 2 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REJETS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

(en milliers)

DOM		2005	2006	De 2005 à 2006	2007	De 2006 à 2007	2008	De 2007 à 2008	2009	De 2008 à 2009	2010	De 2009 à 2010	2011	De 2010 à 2011	De 2005 à 2011
Guadeloupe	Basse-Terre	273	731	167,8 %	367	- 49,8 %	470	28,1 %	579	23,2 %	276	- 52,3 %	149	- 46,0 %	- 45,4 %
Guyane	Cayenne	233	190	- 18,5 %	81	- 57,4 %	78	- 3,7 %	70	- 10,3 %	52	- 25,7 %	263	405,8 %	12,9 %
Martinique	Fort-de-France	483	503	4,1 %	526	4,6 %	389	- 26,0 %	277	- 28,8 %	363	31,0 %	414	14,0 %	- 14,3 %
La Réunion	Saint-Denis	224	266	18,8 %	313	17,7 %	385	23,0 %	348	- 9,6 %	353	1,4 %	204	- 42,2 %	- 8,9 %
Mayotte	Mamoudzou	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total		1 213	1 690	39,3 %	1 287	- 23,8 %	1 322	2,7 %	1 274	- 3,6 %	1 044	- 18,1 %	1 030	- 1,3 %	- 15,1 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

B. UNE IMPLANTATION TERRITORIALE DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES LÉGÈREMENT AMENDÉE PAR LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

1. Une organisation judiciaire identique à celle de la métropole...

Sur les cinq départements d'outre-mer, quatre d'entre eux – à savoir Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion – disposent à ce jour, en vertu du principe d'identité législative, d'une organisation judiciaire identique à celle que l'on trouve en métropole. Il convient cependant de noter l'existence d'une exception en matière commerciale.

En effet, ces départements sont dotés de tribunaux mixtes de commerce, qui ont les mêmes missions que les tribunaux de commerce de droit commun, mais dont la composition en diffère légèrement. En effet, si les tribunaux mixtes de commerce comprennent des juges élus, ils sont présidés, contrairement aux tribunaux de commerce, par un magistrat, en l'occurrence le président du tribunal de grande instance.

En outre, aux termes de l'article L. 732-3 du code de commerce, dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, le greffe des tribunaux mixtes de commerce est assuré par un greffier de tribunal de commerce, sous la surveillance du président ou d'un juge commis à cet effet.

Mayotte, devenu le 101^e département en mars 2011, dispose également, à compter de cette date, d'une nouvelle organisation judiciaire comparable à celle des autres départements d'outre-mer. Se sont ainsi substitués à l'ancien tribunal de première instance un tribunal de grande instance, un tribunal d'instance, un tribunal mixte de commerce, un tribunal paritaire des baux ruraux, un tribunal des affaires de sécurité sociale et un tribunal du contentieux de l'incapacité.

Cependant, l'ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte a prévu quelques aménagements dérogatoires ou transitoires à l'organisation judiciaire de droit commun et ce, afin de tenir compte des contraintes particulières de ce territoire.

Ainsi, la composition de la cour d'assises de Mamoudzou, qui s'est substituée à l'ancienne cour criminelle, a été adaptée : elle comprend quatre assesseurs-jurés en premier ressort et six assesseurs-jurés en appel, contre respectivement six et neuf en métropole. Le tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou a, pour sa part, été supprimé au profit, non pas d'une cour d'appel dédiée à Mayotte, mais d'une nouvelle chambre d'appel, détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion. De la même manière, un greffe détaché du tribunal d'instance de Mamoudzou a été créé à Sada.

En outre, dans l'attente des élections des membres assesseurs du tribunal paritaire des baux ruraux, les matières attribuées à cette juridiction restent dévolues au tribunal d'instance de Mamoudzou. Enfin, le conseil de prud'hommes, le tribunal des affaires de sécurité sociale ainsi que le tribunal du contentieux de l'incapacité ne se substitueront à l'actuel tribunal du travail qu'à compter d'une date devant être fixée par décret et au plus tard le 31 décembre 2015.

2. ... que la réforme de la carte judiciaire a modifié à la marge

Lancée en 2007, la réforme de la carte judiciaire est effective depuis le 31 décembre 2010 sur l'ensemble du territoire de la République. Cette réorganisation a conduit à la fermeture de 17 tribunaux de grande instance et de 170 tribunaux d'instance ainsi qu'au regroupement de l'activité dans certains tribunaux. **Seuls trois départements d'outre-mer ont été concernés par cette refonte de la carte judiciaire.**

À **La Réunion**, la compétence commerciale du tribunal de grande instance de Saint-Pierre de La Réunion a été supprimée, à compter du 1^{er} janvier 2009, au profit de la mise en place d'un tribunal mixte de commerce nouvellement créé dans la même ville.

L'organisation judiciaire de la **Guadeloupe** a vu la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2010, du tribunal d'instance de Marie-Galante et du greffe détaché de Moule, lesquels ont tous deux été rattachés au tribunal d'instance de Pointe-à-Pitre.

En **Martinique** enfin, le tribunal d'instance du Lamentin ainsi que le greffe détaché de La Trinité ont été supprimés au 1^{er} janvier 2010, en vue d'être rattachés à cette date au tribunal d'instance de Fort-de-France.

Il ressort des informations transmises à votre rapporteur pour avis que le rattachement du tribunal d'instance de Marie-Galante au tribunal d'instance de Pointe-à-Pitre s'est accompagné sur les juridictions concernées d'une amélioration sensible du taux de couverture des affaires nouvelles ⁽¹⁾ – près de 108 % en 2011 – et partant d'une réduction du délai de traitement de ces affaires – moins de six mois en 2011, contre sept en 2009.

En revanche, il semblerait que l'absorption du tribunal d'instance du Lamentin par le tribunal d'instance de Fort-de-France pose davantage de difficultés. En effet, cette juridiction présentait, avant la réforme de la carte judiciaire, un niveau d'activité important qui a eu pour effet sur les juridictions concernées d'affaiblir le taux de couverture des affaires entrantes – 83 % à la fin de l'année 2011 – et d'allonger d'autant des délais de traitement déjà élevés – près de douze mois, contre neuf au maximum en 2009.

(1) Le taux de couverture des dossiers entrants correspond au rapport entre les affaires nouvelles et les affaires traitées la même année par la juridiction.

Lors du débat organisé au Sénat, le 1^{er} octobre 2012, sur la réforme de la carte judiciaire, Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, a annoncé d'éventuels ajustements, notamment afin de surmonter les difficultés des juridictions judiciaires des départements d'outre-mer. Parmi ces ajustements seraient à l'étude :

– la création à Saint-Laurent-du-Maroni, qui représente un quart de l'activité pénale du département guyanais, soit d'une chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne, soit d'un tribunal de première instance ;

– la création à Mayotte d'une cour d'appel, qui se substituerait à l'actuelle chambre d'appel détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, afin de remédier aux difficultés liées à l'éloignement géographique entre ces deux collectivités ;

– la création à Saint-Martin d'un tribunal de première instance, qui se substituerait à l'actuel tribunal d'instance de Saint-Martin et à l'actuelle chambre détachée du tribunal de grande instance de Basse-Terre.

Sans préjuger des arbitrages qui devront être rendus dans ce domaine à la suite d'une concertation étroite avec les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et l'ensemble des acteurs judiciaires, votre rapporteur pour avis considère que l'objectif poursuivi doit être de constamment maintenir, dans les départements d'outre-mer, une implantation judiciaire appropriée, qui facilite l'accès au droit et aide les justiciables dans leurs démarches.

C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS AFFECTÉS AUX JURIDICTIONS JUDICIAIRES

Au-delà l'implantation dans des départements d'outre-mer des juridictions judiciaires, il est indispensable que celles-ci bénéficient des moyens financiers et humains suffisants pour l'accomplissement de leurs missions. Or, si les crédits et les emplois alloués aux juridictions judiciaires des départements d'outre-mer ont progressé ces dernières années, ces moyens restent limités pour faire face à un afflux croissant de dossiers et doivent donc être pérennisés dans le cadre du prochain budget triennal couvrant la période 2014-2017.

1. L'évolution des crédits alloués aux juridictions judiciaires

Pour l'année 2013, le présent projet de loi de finances propose de doter le programme « Justice judiciaire », sur l'ensemble du territoire de la République, de 7,7 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,6 % par rapport à 2012.

Cette hausse intéresse également les juridictions judiciaires dans les départements d'outre-mer, puisque les crédits qui leur sont alloués devraient progresser de 3,4 % en 2013, avant de se stabiliser en 2014 et 2015.

Sur la longue période, l'évolution des crédits destinés aux juridictions judiciaires des départements d'outre-mer est encore plus significative. En effet, comme le montre le tableau figurant ci-dessous, ces crédits ont augmenté de près de 20 % depuis 2007 et ce, en dépit d'un léger reflux en 2012.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DANS LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ENTRE 2007 et 2013**

(en millions d'euros)

Ressorts des cours d'appel		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2007-2013
Basse-Terre	Guadeloupe	21 708	23 010	22 948	23 790	24 186	24 647	25 646	+ 18,1 %
	Saint-Martin								
	Saint-Barthélemy								
Cayenne	Guyane	11 168	11 173	12 025	12 690	13 064	12 003	12 048	+ 7,9 %
Fort-de-France	Martinique	18 082	18 073	19 460	20 543	21 262	19 660	20 422	+ 12,9 %
Saint-Denis	La Réunion	28 290	28 460	29 790	29 480	32 428	33 481	34 753	+ 22,8 %
	Mayotte	5 027	4 126	5 243	6 923	7 498	7 141	7 378	+ 46,8 %
Total		84 275	84 843	89 466	93 426	98 438	96 932	100 248	+ 19 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

S'agissant de la répartition territoriale des 100 millions d'euros de crédits de paiement alloués en 2013 aux juridictions judiciaires de ces départements, il convient d'indiquer que la cour d'appel de Saint-Denis est destinataire d'un tiers de ces crédits (34,8 millions d'euros), suivie de la cour d'appel de Basse-Terre (25,6 millions d'euros), puis de celle de Fort-de-France (20,4 millions d'euros), de celle de Cayenne (12 millions d'euros) et enfin de la chambre d'appel de Mayotte (7,4 millions d'euros).

L'augmentation des crédits à destination des juridictions judiciaires situées dans les départements d'outre-mer s'explique principalement par une hausse significative des dépenses de personnel, lesquelles ont progressé de 25 % depuis 2007 et de 4,2 % sur la seule année 2013, soulignant ainsi le renforcement en effectifs dont ont bénéficié ces territoires (*cf. infra*).

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DANS LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ENTRE 2007 et 2013**

(en millions d'euros)

Ressorts des cours d'appel		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2007-2013
Basse-Terre	Guadeloupe	17 226	17 893	17 736	18 733	19 108	20 105	20 948	+ 21,6 %
	Saint-Martin								
	Saint-Barthélemy								
Cayenne	Guyane	8 660	8 697	9 343	9 848	9 924	9 619	10 022	+ 15,7 %
Fort-de-France	Martinique	12 991	13 046	14 015	14 772	14 885	14 731	15 348	+ 18,1 %
Saint-Denis	La Réunion	23 117	23 018	23 990	23 915	26 393	29 290	30 518	+ 32 %
	Mayotte	3 759	2 881	3 610	4 233	4 658	5 169	5 385	+ 43,3 %
Total		65 753	65 534	68 694	71 502	74 967	78 914	82 222	+ 25 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

2. L'évolution des emplois alloués aux juridictions judiciaires

Les juridictions judiciaires des départements d'outre-mer ont bénéficié, ces dernières années, d'un renforcement de leurs effectifs, tant de magistrats que de greffiers.

S'agissant en premier lieu des **emplois de magistrats**, ce sont onze emplois équivalents temps plein qui ont été créés, en 2011, dans le cadre de la réorganisation des juridictions judiciaires de Mayotte, et trois équivalents temps plein lors de la mise en place de la cour d'appel de Cayenne en 2012 ⁽¹⁾.

De manière plus générale, les emplois de magistrats dans les départements d'outre-mer ont augmenté de 6,2 % entre 2008 et 2012, soit quinze équivalents temps plein supplémentaires en quatre ans au profit de ces juridictions.

LOCALISATION DES EMPLOIS DE MAGISTRATS (EN ETP) DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ENTRE 2008 et 2012

Ressorts des cours d'appel	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2008-2012
Fort-de-France	85	85	87	87	52	- 38,8 %
Cayenne ⁽²⁾	—	—	—	—	34	—
Basse-Terre	67	67	69	69	70	+ 4,5 %
Saint-Denis de La Réunion	76	76	76	76	101	+ 32,9 %
Tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou ⁽³⁾	14	14	14	14	—	0 %
Total	242	242	246	246	257	+ 6,2 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

S'agissant en second lieu des **emplois de greffiers**, l'évolution est encore plus marquée. En effet, les juridictions des départements d'outre-mer ont fait l'objet d'une attention particulière en termes de créations d'emplois, notamment dans le cadre de la création de la cour d'appel de Cayenne et de la départementalisation de Mayotte. Ainsi, entre 2007 et 2012, les emplois de greffiers dans les départements d'outre-mer ont augmenté de près de 20 %, soit cent seize équivalents temps plein supplémentaires en cinq ans au profit de ces juridictions.

(1) La création de la cour d'appel de Cayenne s'est également accompagnée d'un redéploiement de postes de la cour d'appel de Fort-de-France au profit de celle de Cayenne.

(2) Cour d'appel de Cayenne créée au 1^{er} janvier 2012.

(3) Tribunal supérieur de Mamoudzou supprimé et rattaché le 1^{er} avril 2011 au ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion.

**LOCALISATION DES EMPLOIS DE GREFFIERS (EN ETP)
DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ENTRE 2007 et 2012**

Ressorts des cours d'appel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2008-2012
Fort-de-France	222	225	230	231	238	159	- 28,4 %
Cayenne ⁽¹⁾	—	—	—	—	—	87	—
Basse-Terre	177	180	181	180	177	183	+ 3,4 %
Saint-Denis de la Réunion	211	214	214	219	287	297	+ 40,8 %
Tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou ⁽²⁾	—	28	—	37	—	—	+ 32,1 %
Total	610	647	625	667	702	726	+ 19 %

Source : ministère de la Justice, réponses au questionnaire budgétaire.

Si la hausse des emplois de magistrats et de greffiers dans les juridictions des départements d'outre-mer mérite d'être saluée et doit être poursuivie dans le cadre du prochain budget triennal couvrant la période 2014-2017, elle ne doit pas pour autant occulter les fortes disparités existant entre les différents territoires.

En effet, la Martinique a été marquée, ces cinq dernières années, par une fonte de ses effectifs de magistrats et de greffiers, lesquels ont respectivement diminué de près de 40 et 30 %. Votre rapporteur pour avis ne peut croire que le rattachement, au 1^{er} janvier 2010, du tribunal d'instance du Lamentin et du greffe détaché de La Trinité au tribunal d'instance de Fort-de-France justifie à lui seul cette baisse majeure d'effectifs.

La situation demeure à ce jour très préoccupante, comme en témoigne le courrier adressé, le 20 septembre 2012, à Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, par plusieurs organisations syndicales ⁽³⁾, dans lequel celles-ci « expriment leur ras-le-bol quant au sous-effectif qui affecte » le tribunal d'instance de Fort-de-France. Elles déplorent notamment les dysfonctionnements qui affectent cette juridiction, « le manque de moyens, humains principalement, dégradant considérablement les conditions de travail [des personnels de justice] et ne leur permettant pas de répondre à leurs missions de service public ». Votre rapporteur pour avis invite le Gouvernement, dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2013, à apporter une réponse immédiate à cette juridiction, dont le fonctionnement est actuellement compromis par le manque d'effectifs.

Si les ressorts des autres cours d'appel des départements d'outre-mer ont bénéficié, à l'inverse de la Martinique, d'une augmentation de leurs effectifs de magistrats comme de greffiers, ils n'en sont pas moins confrontés, pour plusieurs

(1) Cour d'appel de Cayenne créée au 1^{er} janvier 2012.

(2) Tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou supprimé et rattaché le 1^{er} avril 2011 au ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion.

(3) À savoir, UNSA services judiciaires, C Justice, Force ouvrière, Syndicat des greffiers de France, CFDT.

d'entre eux, à un manque certain d'attractivité, qui laisse encore aujourd'hui vacants nombre d'emplois dans ces territoires. C'est notamment le cas en Guyane, dans les Antilles et à Mayotte.

La Chancellerie a d'ores et déjà entrepris un important travail en vue de susciter et valoriser les candidatures de magistrats et de fonctionnaires dans les départements d'outre-mer. Ainsi, tout magistrat souhaitant occuper un poste dans les outre-mer bénéficie désormais d'un entretien individuel d'accompagnement, réalisé par un bureau spécialement créé à cet effet. Cette prise en charge individualisée permet à l'administration de la justice de s'assurer de la cohérence du projet professionnel envisagé, de sélectionner les profils les mieux adaptés aux spécificités et contraintes particulières des départements d'outre-mer et ainsi d'écartier les candidatures animées par des seuls motifs financiers. Dans le prolongement de cet accompagnement, le ministère de la Justice travaille en étroite collaboration avec les autres administrations – notamment l'Intérieur et l'Éducation nationale – en vue de faciliter le départ simultané du conjoint, dès lors que celui-ci est fonctionnaire.

Par ailleurs, afin d'éviter des situations de sous-effectifs chroniques dans certaines juridictions marquées par d'importantes difficultés de recrutement, le ministère de la Justice a décidé en 2007 de renouer avec la pratique consistant à nommer des auditeurs de justice, à leur sortie de l'école nationale de la magistrature, sur des postes situés dans les outre-mer. Ainsi, entre 2007 et 2012, ce sont 41 auditeurs de justice qui ont rejoint un poste situé dans les départements et collectivités d'outre-mer, 16 d'entre eux occupant toujours leur premier poste au 1^{er} septembre 2012.

Toutefois, votre rapporteur pour avis est conscient des difficultés financières auxquelles ces jeunes auditeurs sont confrontés lors de leur installation et qui résultent tant de la suppression depuis 2002 de l'indemnité d'éloignement dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique que de l'absence de prise en charge de leurs frais de changement de résidence. Dans cette perspective, la direction des services judiciaires a engagé plusieurs actions portant, d'une part, sur l'extension des avances sur traitement et, d'autre part, sur l'instauration d'une indemnité de première affectation, laquelle est actuellement en phase de validation par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

III. SURPOPULATION CARCÉRALE ET ACCÈS À LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Votre rapporteur pour avis s'est enfin attaché à initier une veille – à laquelle il procédera à chaque exercice budgétaire de la XIV^e législature – sur l'état et le taux d'occupation préoccupants des établissements pénitentiaires situés dans les départements et les collectivités d'outre-mer.

En effet, même si votre rapporteur pour avis a pour mission d'étudier les crédits pour 2013 relatifs aux seuls départements d'outre-mer, il lui est apparu indispensable, s'agissant de la surpopulation carcérale, d'inclure dans son analyse l'ensemble des collectivités ultramarines, lesquelles sont confrontées dans ce domaine aux mêmes difficultés.

En effet, l'ampleur prise par le phénomène de la surpopulation carcérale dans ces territoires (A) interdit aujourd'hui aux détenus d'accéder au droit et plus largement à la justice dans des conditions dignes de ce nom. Seule une politique active de rénovation et d'extension des capacités pénitentiaires dans les départements comme dans les collectivités d'outre-mer (B) permettra de faire des détenus des justiciables à part entière.

A. FACE À LA SURPOPULATION CARCÉRALE OUTRE-MER...

Le taux d'occupation moyen des quatorze établissements pénitentiaires situés dans les départements et collectivités d'outre-mer est aujourd'hui très élevé, s'établissant à 132,9 % au 1^{er} août 2012.

Alors que ce taux avait été réduit ces dernières années, passant de près de 150 % en 2008 à 126,6 % en 2011⁽¹⁾, il semble être aujourd'hui reparti à la hausse, avec une progression de près de six points en un an seulement. Cette situation est d'autant plus inquiétante que sur les neuf établissements ou quartiers pénitentiaires ayant un taux d'occupation supérieur ou égal à 200 % au 1^{er} août 2012, cinq d'entre eux – soit plus de la moitié – sont situés dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Le manque de places est particulièrement fort dans trois établissements : au centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania en Polynésie française, tout d'abord, où le taux d'occupation est stable à 254 %, à la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte, ensuite, où le taux d'occupation s'est sensiblement dégradé, passant de 167 à 229 % entre 2011 et 2012, et au centre pénitentiaire de Nouméa enfin, où la situation continue de s'améliorer, le taux d'occupation étant de 186 % en 2012 contre 196 % l'an passé. Le tableau ci-après présente le taux d'occupation des établissements pénitentiaires dans les départements et collectivités d'outre-mer au 1^{er} août 2012.

(1) Au 1^{er} juillet 2011.

**Taux d'occupation des établissements pénitentiaires
des départements d'outre-mer**

(au 1^{er} août 2012)

Collectivité	Établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation	Taux d'occupation au 1 ^{er} juillet 2011
Guadeloupe	Maison d'arrêt de Basse-Terre	130	186	143 %	113,8 %
	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	504	616	122 %	130,6 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	569	949	167 %	145,6 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly	536	645	120 %	116,9 %
La Réunion	Centre pénitentiaire du Port	516	476	92 %	91,8 %
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre-de-La-Réunion	88	84	95 %	123,1 %
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	575	524	91 %	83,1 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	105	240	229 %	168,6 %
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania.	165	419	254 %	252,6 %
	Maison d'arrêt de Taiohae	5	2	40 %	40 %
	Maison d'arrêt d'Uturoa	20	11	55 %	90 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	Maison d'arrêt	8	4	50 %	25 %
Wallis-et-Futuna	Maison d'arrêt de Mata-Utu	3	1	33 %	0 %
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	238	443	186 %	196,3 %
Total départements d'outre-mer		3 462	4 600	132,9 %	126,6 %

B. ... MENER UNE POLITIQUE ACTIVE DE RÉNOVATION ET D'EXTENSION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Pour augmenter les capacités d'accueil en milieu carcéral et remédier à la vétusté de certains établissements outre-mer, il est indispensable de mener une politique active de rénovation et d'extension des établissements pénitentiaires.

En effet, la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, le nouveau programme immobilier et, plus récemment, la loi n° 2012-409 de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012 ont prévu d'augmenter les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires ultramarins et de remédier à la vétusté de certains d'entre eux.

Cependant, face à l'ampleur des contraintes budgétaires pesant sur le budget de l'administration pénitentiaire, Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, a décidé d'affecter en priorité les crédits d'investissement disponibles à la poursuite des opérations immobilières déjà engagées en mai 2012 ⁽¹⁾ ainsi qu'aux opérations de mise en conformité les plus urgentes, notamment dans les établissements les plus vétustes. Cette règle vaut également pour les établissements pénitentiaires situés dans les outre-mer, où seules seront menées à bien les opérations immobilières d'ores et déjà engagées.

En **Martinique**, le centre pénitentiaire de Ducos ⁽²⁾ verra sa capacité d'accueil augmenter de 160 places pour un coût estimé à environ 36,5 millions d'euros. Les travaux ont d'ores et déjà commencé, pour une livraison prévue 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, dans une partie inoccupée du centre, de 60 nouvelles places pour hommes et 15 pour femmes est en cours. La première tranche de cette extension a été livrée, en octobre 2012, pour un coût de 5,6 millions d'euros.

À **Mayotte**, la maison d'arrêt de Majicavo verra ses capacités d'accueil augmenter de 162 places. Le coût de ces nouveaux bâtiments est estimé à 60,4 millions d'euros. Le choix du groupement de conception et de réalisation a été fait en janvier 2011 et les travaux ont débuté en 2012, pour une livraison prévue au second semestre 2014 et une mise en service au premier semestre 2015.

En **Polynésie française**, un nouvel établissement de 410 places devrait être construit à Papeari à l'horizon 2016. Les travaux débiteront à la fin de l'année 2013, pour un coût total estimé à 114 millions d'euros.

En **Nouvelle-Calédonie**, l'administration pénitentiaire met actuellement en œuvre un plan de maintien en condition opérationnelle du centre pénitentiaire de Nouméa. Ce plan comprend, outre la reconstruction du quartier fermé – pour un total de 96 places ⁽³⁾ – et du quartier ouvert – pour un total de 130 places – du centre de détention, la remise à niveau du quartier maison d'arrêt. La construction d'un centre pour peines aménagées de 80 places est également à l'étude, pour une livraison envisagée au quatrième trimestre de l'année 2013 et un coût total estimé à 8 millions d'euros.

(1) Les marchés publics devaient être signés à cette date.

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

(3) Dont 76 ont été livrées en août 2012.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 26 octobre 2012, la Commission a procédé à l'audition, commune avec la commission des Affaires économiques, de M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer, sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2013.

M. le président François Brottes. La commission des Affaires économiques et la commission des Lois sont aujourd'hui conjointement saisies pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer ».

Je salue la présence de M. le rapporteur général de la commission des Finances, Christian Eckert, que je remercie de participer à nos travaux.

M. Serge Letchimy, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques pour la mission « Outre-mer ». Le budget que nous examinons aujourd'hui s'élève à 2,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de l'ordre de 5 % par rapport à l'année dernière.

Au-delà de cette seule mission, l'effort global de l'État s'élève à plus de 15 milliards d'euros, dont 13 milliards de crédits budgétaires et 2,5 à 3 milliards de dépenses fiscales.

Je salue ainsi, monsieur le ministre, le respect de vos engagements et de ceux du président de la République.

Je me félicite en particulier de la décision extrêmement importante prise par le Gouvernement visant à exonérer les outre-mer de l'abaissement global du plafonnement des mécanismes de défiscalisation. Ces derniers, en effet, accompagnent un effort financier très important face à une situation dont nous savons combien elle est exceptionnellement grave. M. Patrick Ollier, ancien président de la commission des Affaires économiques, a lui-même salué cette initiative en commission des Finances.

Nous sommes d'autant plus attentifs à cette évolution que, on l'ignore trop souvent, l'outre-mer a largement participé durant les dix dernières années à l'effort national en faveur de la maîtrise des dépenses publiques. Nous avons ainsi accepté des « rabotages » ou des réductions de dépenses de 700 à 800 millions, peut-être plus.

J'ajoute que l'excellent document de politique transversale étant arrivé seulement hier soir, il a été très difficile de l'utiliser. Je sais que le Parlement et le Gouvernement ont beaucoup de travail, mais ce point me semble très important à signaler.

Les programmes 138 « Emploi outre-mer » et 123 « Conditions de vie outre-mer » sont respectivement dotés de 1,4 milliard et 645 millions en CP, en hausse de 54 millions si l'on fait abstraction de la dotation nouvelle liée aux charges de fonctionnement du ministère, désormais de plein exercice, et de 44 millions si l'on intègre les conséquences du transfert au ministère de la Santé de la dotation de financement de l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna.

Le Gouvernement a décidé de concentrer ses efforts dans quatre domaines principaux.

Premièrement, le logement, et en particulier le logement social, avec une augmentation globale de l'action « Logement » de 11 millions environ en crédits de paiement. Considérant que la relance par le BTP est fondamentale pour dynamiser le développement des outre-mer, je salue cette décision face à un problème récurrent.

Deuxièmement, l'emploi, avec une augmentation de la compensation des exonérations de charges de l'ordre de 40 millions d'euros.

Troisièmement, la formation et l'insertion professionnelle des jeunes, dont les crédits sont maintenus *via* le service militaire adapté (SMA).

Quatrièmement, le plan de rattrapage en équipements structurants, traduit notamment par une dotation de 50 millions du Fonds exceptionnel d'investissement.

Au-delà de ces constats, monsieur le ministre, je souhaite vous poser quelques questions.

Quelle est la part de l'action 1 du programme 123 consacrée au logement dédiée à la rénovation de l'habitat indigne dans les CP annoncés, lesquels accusent une baisse d'environ 2 millions d'euros ? Quelle est, par ailleurs, la traduction budgétaire de la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne ? Je sais que des décrets et des circulaires sont à la signature mais quelle stratégie et quels moyens financiers comptez-vous déployer ?

M. le président François Brottes. Il s'agit de la « loi Letchimy ».

M. Serge Letchimy, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques pour la mission « Outre-mer ». En effet !

S'agissant toujours de l'action « Logement », quelle est l'articulation entre les procédures de défiscalisation en matière de production de logements sociaux et la ligne budgétaire unique (LBU) ? Il y a un vrai problème quant aux mécanismes d'autorisation, qui polluent la dynamique de construction de logements. Ainsi, en Martinique, la production de logements est passée de 1 800 à 200 au cours des dernières années, avant de remonter à 600, alors que les besoins se situent entre 1 500 et 2 000.

S'agissant de la formation des jeunes, en particulier des jeunes en difficulté, le précédent Gouvernement avait annoncé le doublement des effectifs du SMA pour 2013. Or, ce délai n'a cessé de changer puisqu'il est désormais question de 2016 voire au-delà. Dès lors que l'actuel Gouvernement n'a pas remis en cause le « SMA 6 000 », quel est donc le calendrier retenu ?

Par ailleurs, nous avons constaté une baisse très significative du financement des contrats aidés en outre-mer au titre de la mission « Travail et emploi ». Nous interrogerons certes M. le ministre du Travail, mais je souhaiterais d'ores et déjà connaître votre position sachant que près de 64 % de nos jeunes âgés de moins de 25 ans sont en inactivité.

En ce qui concerne les équipements structurants, le président de la République a prévu un programme d'investissement de 500 millions d'euros sur cinq ans. Vous avez programmé 50 millions mais en multipliant cette somme par cinq, le compte n'y est pas. Pouvons-nous espérer une montée en puissance du financement d'ici à deux ou trois ans ?

À ce sujet, l'article 8 du projet relatif à la régulation économique outre-mer exonère certaines collectivités territoriales de l'obligation de cofinancement de projets structurants. Nous pouvons dès lors nous interroger sur le sens de la dotation du Fonds exceptionnel d'investissement : s'agit-il de prendre acte de l'absence de participations futures des collectivités ou faut-il convenir du renforcement de la dotation du fonds exceptionnel d'investissement ?

La LODEOM (loi pour le développement économique des outre-mer) avait introduit deux dispositifs novateurs pour nos entreprises : l'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière. Or, les crédits de paiement qui leur sont consacrés baissent de plusieurs 27 millions d'euros alors que nous avons grand besoin de continuité territoriale et économique mais aussi de rénovation du parc hôtelier – d'autant plus que les fonds européens dédiés sont pratiquement taris.

Permettez-moi d'aborder un sujet qui ne concerne pas directement la mission « Outre-mer » : un moratoire concernant notamment la tarification de l'énergie solaire a été décidé. Or, malgré la mise en place de la commission « Baroin », nous ne disposons toujours pas de tarification et nombre de projets structurants – hors l'appel d'offres qui a été lancé – ou individuels sont bloqués.

Pour en revenir à la mission « Outre-mer », l'augmentation de ce budget traduit la très forte volonté du Gouvernement de soutenir les outre-mer dans cette période délicate. Je sais que les discussions sont difficiles, que les enjeux nationaux, européens et mondiaux nous obligent à réaliser des efforts mais je rappelle que, dans nos régions, le taux de chômage est deux voire trois fois supérieur à celui de l'Hexagone et que, à l'inverse, le PIB par habitant y est environ 40 % plus bas.

Le président de la République a manifesté sa volonté de poursuivre une politique d'investissement et de solidarité tout en favorisant une mutation

économique profonde afin de relancer la production locale. La discussion du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer en atteste. Aussi, je formule un avis favorable à l'adoption de ces crédits et j'invite nos collègues à en faire de même.

M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur pour avis de la commission des Lois, pour les « Départements d'outre-mer ». Je concentrerai mon intervention sur des questions qui intéressent plus particulièrement la commission des Lois.

Permettez-moi tout d'abord d'exprimer un regret profond et sincère : en application de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient me parvenir au plus tard le 10 octobre 2012 ; or, à cette date, 64 % seulement des réponses m'étaient parvenues. Je regrette que les prescriptions de la loi organique n'aient pas été pleinement respectées, me privant ainsi d'éléments d'analyse indispensables à la rédaction de mon rapport.

J'en viens maintenant au thème auquel je me suis consacré dans le cadre de ce budget 2013 pour les départements d'outre-mer. Dans une société démocratique fondée sur le respect de la loi, l'accès à la justice, et plus largement au droit, est l'une des conditions de l'effectivité du pacte social et, de ce point de vue, que certains n'aient pas de droits ou ne soient pas en mesure de les faire respecter est, dans les deux cas, un échec pour la société tout entière.

Dans le cadre de mon avis sur les crédits pour 2013 relatifs aux départements d'outre-mer, j'ai souhaité étudier les conditions dans lesquelles les justiciables vivant dans les départements de Guyane, de Martinique, de Guadeloupe, de La Réunion et de Mayotte accèdent à la justice et au droit.

S'agissant des crédits consacrés à l'accès au droit et à la justice dans ces territoires, je constate avec plaisir qu'ils devraient progresser de 3,8 % en 2013, puis de 3 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2017. Sur la longue période, l'évolution de ces crédits est encore plus significative. En effet, ils ont bondi de 10 % depuis 2007 et ce, en dépit d'un reflux en 2011 et 2012. Je veux voir, dans cette augmentation constante et significative, l'attention particulière portée par les autorités publiques à la question de l'accès au droit et à la justice dans les départements d'outre-mer.

Si je salue cette évolution positive, je souhaite toutefois, monsieur le ministre, attirer votre attention sur plusieurs problèmes spécifiques à ces territoires, qui tendent parfois à faire des justiciables d'outre-mer des justiciables de second rang, ce dont personne autour de cette table ne peut se satisfaire.

En premier lieu, le réseau de l'accès au droit – maison de la justice et du droit et points d'accès au droit – repose aujourd'hui principalement sur des associations locales. Or, il ressort de mes travaux que le tissu associatif local pour l'accès au droit et à la justice ainsi que pour l'aide aux victimes est aujourd'hui insuffisamment structuré dans les départements d'outre-mer pour répondre de

manière satisfaisante à l'ensemble des besoins des justiciables. C'est notamment le cas en Guyane, en Martinique et à Mayotte. En outre, ces associations font face, actuellement, à de graves difficultés de financement qui compromettent d'autant la pérennité de l'accès au droit.

Pouvez-vous nous indiquer les initiatives qui pourraient être engagées en partenariat avec le ministère de la Justice pour susciter de nouvelles initiatives associatives au plan local, pour sécuriser le financement des associations aujourd'hui les plus en difficulté et, enfin, pour accroître la formation et la professionnalisation des associations déjà bien implantées sur ces territoires ? Malgré leur bonne volonté, ces personnes ne doivent pas s'instituer en juges ou en procureurs, comme cela arrive assez souvent – je suis bien placé pour le dire. Afin d'éviter cela, nous avons besoin d'une formation adéquate. Il s'agit de régler les problèmes, pas de sanctionner systématiquement et s'ériger en juge particulier.

S'agissant ensuite de l'accès à la justice, je voudrais évoquer avec vous la question de la réforme de la carte judiciaire, qui s'est traduite en Martinique par le rattachement, à compter du 1^{er} janvier 2010, du tribunal d'instance du Lamentin ainsi que du greffe détaché de La Trinité au tribunal d'instance de Fort-de-France. Il ressort de mes travaux que l'absorption du tribunal d'instance du Lamentin par celui de Fort-de-France soulève de sérieux problèmes. En effet, cette juridiction présentait, avant la réforme de la carte judiciaire, un niveau d'activité important qui a eu pour effet sur les juridictions concernées d'affaiblir le taux de couverture des affaires entrantes et d'allonger considérablement des délais de traitement déjà élevés – près de douze mois, contre neuf au maximum en 2009. Le regroupement ne facilite pas forcément le traitement des dossiers. Dans le même temps, la Martinique a été marquée, ces cinq dernières années, par une diminution de ses effectifs de magistrats et de greffiers, lesquels ont respectivement baissé de près de 40 % et 30 %.

La situation reste à ce jour très préoccupante, comme en témoigne le courrier adressé le 20 septembre 2012 à Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, par plusieurs organisations syndicales dont les représentants « *expriment leur ras-le-bol quant au sous-effectif* » qui affecte le tribunal d'instance de Fort-de-France. Ils déplorent notamment les dysfonctionnements touchant cette juridiction, « *le manque de moyens, humains principalement, dégradant considérablement les conditions de travail des personnels de justice et ne leur permettant pas de répondre à leurs missions de service public* ».

Dans cette perspective, pouvez-vous nous indiquer quelles mesures sont envisagées, en lien avec le ministère de la Justice, pour répondre à l'urgence de la situation du tribunal d'instance de Fort-de-France et ainsi remédier aux dysfonctionnements induits par la réforme de la carte judiciaire ?

Si les ressorts des autres cours d'appel des départements d'outre-mer ont bénéficié ces dernières années, à l'inverse de la Martinique, d'une augmentation de

leurs effectifs de magistrats comme de greffiers, ils n'en sont pas moins confrontés, pour plusieurs d'entre eux, à un manque d'attractivité qui laisse encore aujourd'hui vacants nombre d'emplois dans ces territoires. C'est notamment le cas en Guyane, dans les Antilles et à Mayotte.

Pourriez-vous nous indiquer quelles sont les mesures incitatives envisagées – financières, mais pas seulement – en partenariat avec le ministère de la Justice en vue de favoriser les prises durables de postes de magistrats et de greffiers dans les départements d'outre-mer ?

Enfin, je souhaiterais évoquer la question de l'accès aux avocats, qui reste encore parfois difficile dans les départements d'outre-mer, en raison de leur trop faible nombre ou de leur inégale répartition sur l'ensemble de ces territoires. C'est notamment le cas à Mayotte, département dans lequel les avocats, moins nombreux que les magistrats, n'hésitent pas parfois à refuser les missions d'aide juridictionnelle. Je ne dénonce pas, je constate seulement.

La situation est également complexe en Guyane où l'accès au droit s'arrête dans les faits à Kourou, faute d'avocats présents en nombre suffisant dans le reste du département. Les avocats sont en effet très majoritairement présents à Cayenne, réputée plus attractive, alors que Saint-Laurent-du-Maroni n'en compte qu'un seul. Les déplacements d'avocats entre ces deux villes restent de surcroît coûteux et difficiles compte tenu de l'étendue du territoire guyanais. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer selon quelles modalités vous comptez, avec l'appui du ministère de la Justice et des barreaux, inciter de nouveaux avocats à s'installer dans les régions réputées les moins attractives ?

S'agissant plus particulièrement de Mayotte, quelles sont les mesures envisagées pour mettre fin au refus de certains avocats de prendre en charge des mesures d'aide juridictionnelle, qui, je le rappelle, s'adressent aux publics les plus démunis et donc les plus vulnérables ?

Monsieur le ministre, je vous remercie d'avance pour vos réponses.

Mon propos sur l'accès à la justice et au droit se veut le plus objectif possible. Même si ses conclusions peuvent choquer tel ou tel, je me devais de dire la vérité.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des Lois pour les « Collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes antarctiques françaises ». Je m'associe aux commentaires positifs sur ce budget d'ensemble en faveur de l'outre-mer.

Je souhaite vous poser cinq questions, monsieur le ministre.

J'ai bien noté combien M. Serge Letchimy se réjouissait que ce budget ne touche pas à la défiscalisation outre-mer. Mais un certain nombre de parlementaires métropolitains, qui ont bien suivi le débat budgétaire, notamment

l'argumentation de notre rapporteur général, se demandent pour quelles raisons, dans un contexte économique difficile, l'outre-mer se trouve en quelque sorte sanctuarisé. Je considère en tout cas que la situation de l'outre-mer est insuffisamment connue de nos concitoyens de métropole. Il serait donc bienvenu que vous expliquiez la raison de cette exception et s'il en sera différemment à l'avenir.

En Nouvelle-Calédonie, des transferts de compétences sont actuellement en cours en matière d'état civil, de droit civil et de droit commercial ainsi que de sécurité civile. Ces transferts devaient être initialement réalisés avant 2011. Où en est-on ? Quels retards ont-ils été pris ? À quels transferts envisagez-vous de procéder prochainement ?

La Polynésie connaît une situation économique particulièrement difficile, résultant pour partie de la crise économique mondiale. Nous disposons en l'occurrence d'éléments statistiques fort peu fiables et très anciens, puisque les derniers comptes administratifs définitifs connus datent de 2006. Comment, dans ces conditions, suivre l'évolution d'une situation qui s'aggrave presque chaque jour un peu plus ? Envisagez-vous de demander à l'INSEE d'aider l'Institut de statistique de la Polynésie française afin que nous puissions disposer de données permettant à cette collectivité de mieux traiter les problèmes auxquels elle est confrontée ?

Des élections territoriales doivent se dérouler en 2013 en Polynésie. Certains, localement, souhaiteraient qu'elles aient lieu très vite, d'autres voudraient les reporter. Le Gouvernement a-t-il fixé une date ?

Enfin, la Polynésie a urgemment besoin d'investissements afin de relancer l'économie locale. Son gouvernement a signé avec l'État un protocole portant sur un prêt d'investissement de près de 42 millions accordé par l'Agence française de développement. Une première partie, de 25 millions, ayant été versée en juin 2011, qu'en est-il des 17 millions restants ? Au-delà, n'envisagez-vous pas de donner à la Polynésie les moyens de lancer de nouveaux investissements ?

M. Jean-Claude Fruteau, président de la délégation aux outre-mer. C'est toujours avec plaisir que je reviens en commission des Affaires économiques – première commission dans laquelle j'ai siégé –, pour évoquer les questions liées aux outre-mer, que ce soit en mon nom personnel ou en celui de notre toute jeune délégation.

Il m'est doux de répéter un certain nombre de choses tant je fus autrefois dans la déploration : désormais, l'outre-mer est redevenu une priorité du Gouvernement, ce qui n'était plus le cas depuis longtemps. Le président de la République, durant la campagne électorale, avait pris des engagements qui sont aujourd'hui tenus.

Le budget que nous examinons et que nous nous apprêtons à voter – fait extraordinaire – augmente de 5 % pour 2013 et continuera d'augmenter durant

trois ans. Au nom de l'ensemble des outre-mer, je ne me lasse décidément pas de le répéter : oui, ce Gouvernement a pris la mesure des problèmes extraordinaires qui s'y posent et de la nécessité de les résoudre. Nous avons récemment voté le projet de loi relatif à la régulation économique pour l'outre-mer. C'est la première fois qu'une loi spécifiquement dédiée aux outre-mer est votée dans les quatre premiers mois d'une législature, la fameuse LODEOM ayant, quant à elle, été adoptée deux ans et demi après l'arrivée au pouvoir de la précédente majorité et, hélas, quelques émeutes. Monsieur le ministre, c'est à votre honneur et à celui du Gouvernement d'avoir fait voter le projet de loi relatif à la régulation économique pour l'outre-mer. Elle comporte des mesures courageuses et importantes qui ne manqueront pas de produire leurs effets.

Par ailleurs, j'ai peur qu'à Paris, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, d'aucuns se demandent pourquoi – M. Dosière s'en est fait l'écho – l'outre-mer est ainsi privilégié.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des Lois pour les « Collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes antarctiques françaises ». Je m'en suis tenu, quant à moi, à la question de la défiscalisation.

M. Jean-Claude Fruteau, président de la délégation aux outre-mer. Il est vrai que ce budget compte parmi les rares qui augmentent et dans de telles proportions. Néanmoins, ces mesures spécifiques ne constituent pas un privilège : les sociétés et les économies ultramarines sont dans une situation sans équivalent. Le taux de chômage y est deux fois plus élevé que dans l'Hexagone et le PIB par habitant y est, quant à lui, deux fois moindre. À La Réunion, 64 % des jeunes sont au chômage et ce taux est sensiblement identique dans les autres outre-mer. C'est un département français qui détient donc le record absolu de l'ensemble de l'Union européenne ! Il en est de même s'agissant des bidonvilles et de l'habitat indigne qui l'un et l'autre demeurent, malgré la loi Letchimy. Nous nous préoccupons, aujourd'hui, de réunir toutes les conditions afin que cela change.

Certains collègues sont donc parfois légitimement surpris, choqués ou irrités par les avantages dont bénéficient les outre-mer. Si le président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement ont choisi de maintenir pour 2013 le dispositif de la défiscalisation outre-mer, c'est que c'est le seul dispositif qui conforte l'investissement productif dans des économies très fragiles, dont les entreprises sont petites et se caractérisent par une insuffisance structurelle de fonds propres.

Il en est de même de la défiscalisation en matière de logement social. Je n'étais pas moi-même très enthousiaste, car je pensais qu'il restait beaucoup d'obstacles à franchir. Toutefois, ces obstacles ont été franchis grâce au travail en commun des acteurs locaux. C'est ainsi que, peu à peu, le nombre de logements sociaux a augmenté. À La Réunion, deux tiers des constructions de logements

sociaux dépendent de la défiscalisation contre un tiers de la LBU – laquelle augmente, d’ailleurs, et c’est très bien.

Remettre en cause ce dispositif sans y avoir suffisamment réfléchi, sans l’avoir analysé ni évalué et, surtout, sans avoir trouvé un dispositif alternatif serait particulièrement dramatique car cela briserait l’effort réalisé ces dernières années. Quoiqu’idéologiquement je ne sois pas un partisan de la défiscalisation, elle existe et a fait ses preuves. N’y touchons donc pas d’une manière hasardeuse, au détour de l’examen d’un projet de loi de finances.

M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer. Le budget de la mission « outre-mer » est un budget de combat, comme dirait le Premier ministre. Il est en rupture par rapport à ceux qui ont été votés depuis une dizaine d’années, ne serait-ce que parce qu’il se situe au niveau des budgets des années 1999 à 2001. Lorsque Christian Paul a quitté ce qui correspondait alors au ministère des outre-mer, le budget s’élevait à environ 1,9 milliard d’euros. Aujourd’hui, il est d’un peu plus de deux milliards, en augmentation de 5 %. Les deux programmes qui composent la mission « Outre-mer » sont ainsi confortés. Cette trajectoire budgétaire est plus conforme aux attentes des outre-mer et à leurs besoins.

Par ailleurs, comme l’a dit le président Jean-Claude Fruteau, que je remercie, ce budget témoigne de la considération de l’actuelle majorité à l’endroit des outre-mer. Le président de la République et le Gouvernement ont ainsi fait preuve de célérité en inscrivant dans le calendrier parlementaire, dès le début de la nouvelle législature, le vote du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer.

De surcroît, le président de la République s’est solennellement engagé par écrit à respecter les 30 engagements qu’il a pris concernant les outre-mer. Nous avons commencé aussi scrupuleusement que possible un travail en ce sens en tenant compte de la conjoncture et des difficultés de nos finances publiques.

Si un effort significatif est réalisé en matière de sincérité budgétaire, une incertitude demeure dans le débat budgétaire en cours, quant à la légitimité et l’efficacité des dépenses fiscales.

Pourquoi la mission « Outre-mer » est-elle donc financièrement épargnée ? Pourquoi les outre-mer semblent un peu privilégiés ou du moins connaître une situation quelque peu dérogatoire par rapport à l’effort national de redressement des finances publiques ?

J’aurais tendance à répondre que nous avons commencé à consentir l’effort de redressement des finances publiques avant les autres : depuis dix ans, que ce soit en termes de crédits d’intervention ou en termes de dépenses fiscales et sociales, tous les dispositifs ont évolué « en sifflet ».

La défiscalisation, c’est un problème compliqué. On en voit beaucoup de caricatures – ce fut encore le cas très récemment sur France Télévisions : un

journaliste avait mal lu, et trop vite, les rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances. Ce sont toujours les mêmes images qui reviennent : dix-sept ou dix-huit ans après, impossible d'échapper au « Merci Béré », le yacht que s'était acheté Jacques Séguéla lorsque Michel Bérégovoy était ministre des Finances ! Alors, oui, il faut moraliser ce dispositif. Il est vrai que, idéologiquement et culturellement, la gauche est contre la défiscalisation, mais, pour le moment, nous n'avons pas de solution de rechange !

Il y a deux ans à peine, Claude Bartolone et moi-même avons bien déposé un amendement visant à substituer aux dépenses fiscales outre-mer des crédits budgétaires mais, faute d'argent, il était impossible de mettre en œuvre un tel dispositif dont le coût serait de 3,56 milliards d'euros. La situation n'a guère changé.

De manière détaillée, la moitié de cette somme correspond à la différence des taux de TVA – 19,6 % en métropole, 8,5 % outre-mer. Certes, il y a un écart, mais mener une bonne politique fiscale, sage et efficace, consiste-t-il à répéter servilement à Mamoudzou, à Fort-de-France ou ailleurs dans les outre-mer ce qui se fait en Île-de-France, l'une des régions européennes les plus riches ? N'est-il pas nécessaire de prendre en compte la situation si particulière des outre-mer ? Et à cet égard, la situation particulière de la Guyane justifie l'absence de TVA dans ce territoire.

Il ne faut pas non plus oublier que les outre-mer sont comptablement considérés comme des territoires d'exportation : ce qui y est envoyé depuis la métropole entre dans le calcul de la balance commerciale. Nous appartenons, selon la sixième directive du 17 mai 1977 au territoire douanier européen, même si tout le monde l'oublie. Il est normal, compte tenu de la situation des économies ultramarines, qu'il y ait une différenciation, ce que permettent l'article 73 de la Constitution et l'article 349 du traité instituant la Communauté européenne.

De même, outre-mer, on ne paye pas la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), l'ancienne taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Mais on oublie qu'il y a la taxe spéciale de consommation (TSC), qui représente un montant très élevé ! Et comment pourrait-on la supprimer, quand ce sont les régions, dotées de l'autonomie fiscale, qui en déterminent les taux ?

En fait, ce qui provoque dans l'Hexagone une certaine amertume, voire une opposition, c'est le dispositif incitatif à l'investissement productif. Mais il faut savoir que cette incitation est de moins en moins forte : elle est passée de 2,8 milliards d'euros il y a quelques années, à 1,5 milliard il y a trois ans, puis à 1,123 milliard en 2011 et 885 millions seulement cette année. De plus, la défiscalisation du logement intermédiaire et du logement libre, supprimée par la droite, va disparaître : de 355 millions en 2011, elle passera à 265 millions cette année. Les mécanismes les plus décriés sont ceux que l'on appelle le « Girardin industriel » et le « Girardin hôtelier », du nom de Brigitte Girardin,

ancienne ministre de l'outre-mer : de 1,2 milliard d'euros en 2010, le « Girardin industriel » est tombé à 700 millions en 2011 puis à 410 millions d'euros aujourd'hui. Or, pour financer la seule usine de Koniambo, dans le nord de la Nouvelle-Calédonie, 330 millions ont été demandés au ministère des Finances – je ne sais pas ce qui a finalement été décidé. C'est une proportion considérable par rapport aux 410 millions d'euros disponibles pour douze territoires d'outre-mer : que reste-t-il pour les autres ? Sur ce sujet, j'ai demandé au ministre délégué au Budget, M. Jérôme Cahuzac, un examen de la doctrine administrative de Bercy, qui délivre les agréments lorsque les montants dépassent un certain chiffre.

En tout cas, depuis dix ans, le dispositif incitatif concernant l'investissement productif – mécanisme créé par le ministre Bernard Pons – est « en sifflet ».

Il faut surtout expliquer en quoi la situation des outre-mer commande une action particulière. On a évoqué les revenus médians de moitié inférieurs, le chômage, les difficultés sociales de tous ordres, mais, au-delà, il faut constater que, depuis dix ans, l'État n'est plus tout à fait là – malgré quelques opérations, par exemple de rénovation urbaine. Le document de politique transversale chiffre l'effort financier de l'État outre-mer à 13 milliards environ, mais ce montant comprend, par exemple, les salaires des enseignants, des policiers et des gendarmes – calcul que l'on ne fait pas pour la région Rhône-Alpes ou pour l'Île-de-France. Cette enveloppe comprend les dépenses fiscales, mais celles-ci se substituent à d'autres financements qui seraient nécessaires !

L'État est trop absent, tellement absent qu'il a été condamné plusieurs fois par l'Europe à d'importantes astreintes, notamment pour ne pas avoir réalisé certains équipements structurants : c'est par exemple le cas pour le traitement des déchets, l'absence de création des centres de stockage ultime... Et il a fallu prendre des mesures spécifiques, comme cela a été le cas pour la Corse, pour que l'État puisse financer certains équipements à 100 %. Certes, avec ce budget, l'État est de retour, mais ce n'est encore qu'un début.

Quant aux collectivités locales, elles sont en première ligne et n'ont plus aucune marge de manœuvre fiscale – elles ne peuvent plus augmenter l'impôt. La commande publique est en état de léthargie.

Les banques, elles, ne sont plus là du tout. Elles ne prennent plus aucun risque : elles financent les fonctionnaires, et c'est tout. Comme président de région, les banques m'ont souvent demandé de garantir des prêts consentis à des entreprises ! Je subis aujourd'hui un véritable chantage à l'emploi parce que j'ai osé les forcer à harmoniser les tarifs de douze prestations bancaires de base ; les banques estiment, en effet, que c'est un trop grand effort pour elles. Quant à l'épargne locale, elle est dirigée vers les polices d'assurance et les obligations d'État.

L'Europe dispose de financements, mais avec la stratégie de Lisbonne, elle les concentre sur les nouvelles technologies, l'enseignement supérieur, la

recherche et l'innovation. Outre-mer, cela ne représente pas grand-chose, du moins pas la locomotive de la croissance et du développement ! Or ces territoires ont encore besoin d'équipements structurants, tels que des routes, des conduites d'eau potable, des collèges et des lycées... Et je ne parle même pas du Plan Séisme Antilles : avec les crédits qu'on nous a alloués, il faudrait plus d'un millénaire pour le financer ! Aujourd'hui, nous avons un déficit de financement et nous n'avons pas de solution de remplacement : il ne reste que la dépense fiscale.

La défiscalisation est une réponse à ces énormes problèmes de financement. Certes, cela choque, puisque ce sont les plus aisés qui en profitent. Mais j'ose le dire, la défiscalisation n'est pas une forme d'évasion fiscale, même si certains l'interprètent ainsi. En fait, c'est un outil de financement de l'investissement productif ; or, il ne représente aujourd'hui que 885 millions d'euros, ce qui est en réalité dramatiquement insuffisant par rapport aux besoins.

J'ai cherché, avec Claude Bartolone, une solution pour sortir de cette situation. Le président de la République s'est engagé à maintenir l'attractivité fiscale de ces territoires, et à y conserver le dispositif existant en 2013 : il vous invite, dans le respect de l'autonomie des pouvoirs du Parlement, à souscrire à cet engagement. Le Premier ministre a également arbitré en ce sens. Nous devons néanmoins déjà réfléchir à une solution de remplacement. J'en ai discuté avec le rapporteur général du budget : il faut trouver une solution mixte et voir comment, sur la durée de la législature, on peut trouver une solution qui ne déséquilibre pas le financement de nos économies. L'État peut-il, aujourd'hui, financer directement les investissements outre-mer, actuellement pris en charge au titre des dépenses fiscales ? Non.

Le président de la République a écrit qu'il préservera l'attractivité fiscale des territoires ultramarins et que, pour cela, un différentiel d'attractivité sera maintenu. C'est pourquoi le dispositif existant est maintenu en 2013, parce qu'aucun dispositif de remplacement n'a pu être évalué. Je demande donc aux deux Commissions réunies ici de comprendre que nous sommes dans une phase de transition. Le président de la République sait combien la défiscalisation est mal vue, et par l'opinion publique, et par la gauche en particulier : d'un point de vue intellectuel, ce n'est pas notre « tasse de café », si vous me permettez une expression ultramarine. Mais nous n'avons pas encore trouvé une solution de remplacement.

C'est du reste pour trouver une solution de rechange que M. Serge Letchimy a été nommé parlementaire en mission. La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, de même que les assemblées parlementaires, avec la mission d'évaluation et de contrôle, y travailleront également. La commission des Finances peut également réaliser sa propre évaluation. Il s'agit d'avoir une vision croisée sur l'efficacité des dépenses fiscales, sur leur utilité et sur leur nécessité, ainsi que sur le calendrier de sortie du dispositif.

Voilà l'engagement qui a été pris, voilà l'arbitrage qui a été rendu par le Premier ministre : je vous demande, à vous parlementaires, de nous accompagner dans cette démarche.

Il faut également rappeler que la défiscalisation est aussi une aide pour l'exploitant, qui reçoit deux tiers de l'avantage fiscal. C'est une aide à l'investissement alors que les exonérations de charges patronales sont une aide à l'exploitation. On n'a pas d'autre moyen de financer l'économie, et, au moment où je vous parle, même cette aide-là est en train de se tarir ! Malgré l'effort qui est fait avec ce budget, nous sommes encore loin des montants qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins des territoires.

Imaginons que, demain, vous nous donniez 1,5 milliard d'euros de crédits budgétaires. Moi, ministre, je deviendrais l'*imperator*, et il me serait possible de les distribuer – suivant des critères peut-être administratifs, mais certainement politiques – sans tenir compte du dynamisme des territoires. Et je ne parle pas du nombre de postes de fonctionnaires qu'il faudrait créer pour gérer des centaines et des centaines de dossiers venant de douze territoires. À l'inverse, avec la défiscalisation, chaque territoire porte ses projets, ce qui induit de la créativité en provenance de la base, c'est-à-dire du porteur de projet lui-même.

Il faut savoir qu'en appliquant un plafond de 10 000 euros d'avantage fiscal – c'est le niveau de plafonnement des niches qui a été retenu dans le présent budget, sauf pour les investissements réalisés outre-mer –, l'investissement maximal, pour un investissement productif tel qu'il est défini par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, est de 59 000 euros pour un investissement indirect, c'est-à-dire le cas le plus fréquent, le taux de rétrocession à l'exploitant étant de 62,5 %. La réduction pour le contribuable est au maximum de 26 600 euros. Actuellement, le plafond outre-mer est à 30 600 euros, ce qui correspond à un investissement de 181 300 euros. Il faudrait donc demain, si on appliquait la réforme, trois fois plus d'investisseurs pour réaliser le même investissement. Un tel accroissement du nombre des investisseurs renchérirait le coût de la procédure, en allongerait les délais, sans que la réussite soit garantie. De plus, les monteurs de projet réunissant plus de cent investisseurs pour une même opération devront obtenir un agrément de l'Autorité des marchés financiers : c'est presque un métier différent. La rapidité et la relative simplicité de la procédure, qui ont fait son succès et qui ont permis la plupart des investissements outre-mer, seraient donc perdues.

Quant à l'investissement dans la construction des logements sociaux, investissement défiscalisé défini par l'article 199 *undecies* C du code général des impôts, le maximum d'investissement par contribuable serait, si l'on appliquait le plafond de 10 000 euros, de 57 200 euros, compte tenu d'une réduction d'impôts de 28 600 euros et d'un taux de rétrocession de 65 %. Avec l'actuel plafond, qui est de 40 000 euros, le montant maximal d'investissement est de 228 600 euros. Les investisseurs devraient donc être quatre fois plus nombreux pour réaliser le même investissement.

Ces exemples sont de plus calculés pour des contribuables dont l'ensemble des avantages fiscaux viendraient d'investissements outre-mer ; or ce n'est généralement pas le cas.

Les plafonds de 10 000 et de 18 000 euros vont, de plus, comprendre les salaires des personnes employées à domicile, dont une partie est défiscalisée. De nombreux contribuables ont pu réaliser des investissements patrimoniaux, mais aujourd'hui, vous ne pouvez plus construire une maison en secteur libre ou en secteur intermédiaire, comme j'ai moi-même pu le faire quand j'étais jeune. Le yacht, c'est fini : si vous le faites construire, vous ne pourrez plus en avoir l'usage ; après cinq ans, vous pourrez faire jouer le droit de préemption en faveur de l'exploitant – qui, lui, est soumis à une obligation de location – mais vous n'avez plus cet investissement patrimonial.

Je peux vous citer des dizaines d'entreprises et des dizaines d'emplois créés grâce à la défiscalisation, et qui n'ont pas coûté 750 000 euros, comme l'a prétendu M. François Lenglet sur France Télévisions ! La défiscalisation a été un outil de modernisation : sans elle, il n'y aurait pas eu la marina du Marin, en Martinique : elle serait à Sainte-Lucie, ou à Saint-Vincent-et-les-Grenadines ou à Saint Kitts ou à Antigua.

Depuis 1986, jamais nous n'avons trouvé la bonne façon permettant d'expliquer la défiscalisation des investissements outre-mer. À chaque fois, on nous reparle de yachts, de privilèges, de nomenclatura sous les cocotiers... Les sondages le montrent : l'image de la défiscalisation est catastrophique ; elle l'a été depuis le début, et personne n'a réussi à changer cet état de fait, pas plus la gauche que la droite ; même les monteurs en défiscalisation n'ont pas su rendre positive cette image. Pourtant, cet instrument est aujourd'hui indispensable. Il faut trouver les mécanismes qui pourront lui succéder : je vous invite à nous y aider.

M. le président François Brottes. Monsieur le ministre, cette Commission a adopté à l'unanimité la proposition de loi de Serge Letchimy. Peut-être pouvons-nous aussi, en lien avec la commission des Lois et celle des Finances, travailler sur un texte proposant un nouveau mécanisme qui fasse, lui aussi, consensus, comme d'ailleurs le texte que vous avez déposé récemment.

M. Christian Eckert, rapporteur général de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Le budget de la mission « outre-mer » est en augmentation, et chacun ne peut que s'en féliciter. Une réflexion s'amorce sur les dépenses fiscales liées aux outre-mer : j'écoute donc les uns et les autres pour me forger ma propre opinion.

Peu de gens remettent en cause la différence de taux de TVA ou l'absence de TICPE en outre-mer. Le débat porte donc sur la défiscalisation. Les trois principales niches concernées représentent, vous l'avez dit, moins d'un milliard d'euros : c'est à la fois peu – la baisse de la TVA dans la restauration coûte 3 milliards par an – et beaucoup.

Le Gouvernement propose aujourd'hui un plafonnement global des niches en ramenant la part forfaitaire à 10 000 euros. Si l'on n'avait pas fait d'exception pour les investissements outre-mer, l'effet aurait effectivement pu être dévastateur pour le logement, et en particulier pour le logement social, ou pour les investissements productifs : le projet de loi de finances prévoit donc de ne pas appliquer le nouveau plafond aux niches qui concernent l'outre-mer. Cela me semble une bonne décision, et je ne crois pas que quiconque veuille la remettre en cause.

Reste que ce double plafond à 10 000 euros d'une part, 18 000 euros et 4 % de l'autre pour les seuls investissements outre-mer, change quelque peu la donne. En outre, le plafond qui s'applique aux investissements outre-mer ne sera plus partagé avec d'autres niches, comme celle des emplois à domicile. De plus, les 4 % s'appliqueront à un revenu fiscal de référence modifié, puisqu'il comprendra les revenus du travail mais aussi ceux du capital. D'une situation que l'on peut qualifier de légitime, on passera à une situation qui sera légèrement plus favorable. C'est peut-être cela qu'il nous conviendra d'examiner ensemble.

En principe, il serait bon, bien sûr, de convertir ces dépenses fiscales en crédits d'intervention. Toutefois, compte tenu de la « richesse » actuelle de l'État, ce n'est pas pensable aujourd'hui, et, sauf miracle, ne le sera pas plus demain.

Il faut donc travailler, sans attendre la veille de la présentation du prochain projet de loi de finances, à de nouveaux dispositifs plus simples que ceux des articles 199 *undecies* du code général des impôts – une part va à l'entreprise, une autre à l'investisseur, tout cela assorti d'agréments... Je sais, monsieur le ministre, que vous y êtes prêt, puisque nous en avons parlé. Nous pourrions ainsi tenter de faire diminuer progressivement la dépense fiscale, tout en trouvant des crédits d'intervention nouveaux, ou d'autres dispositifs plus lisibles, plus faciles à comprendre et à expliquer – plus faciles à contrôler aussi. En tout état de cause, c'est aujourd'hui extrêmement complexe !

Comme je l'ai dit, le dispositif sera demain légèrement plus favorable – un plafond de 18 000 euros et 4 % sur une assiette plus large – qu'il ne l'est aujourd'hui. Dans ces conditions, il serait à mon sens de bonne politique d'envoyer un signe. Nous pourrions modifier le taux de 4 %, mais je sais, monsieur le ministre, que vous n'y êtes pas favorable. Nous pourrions également modifier le plafond de 18 000 euros, ce qui serait peut-être plus acceptable pour vous.

Laissons place à la discussion parlementaire qui permettra, j'en suis sûr, d'arriver à une solution satisfaisante.

M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des Lois, remplace M. René Dosière à la présidence.

M. le ministre. Je salue votre ouverture d'esprit, monsieur le rapporteur général.

Nous n'ignorons pas la situation des finances publiques, comme nous n'ignorons pas que la question de la défiscalisation est une question très politique : le symbole est fort.

J'entends bien vos arguments sur le fait qu'avec les nouvelles règles – l'élargissement de l'assiette éligible –, la défiscalisation des investissements outre-mer devient plus favorable qu'elle ne l'était. Mais nous nous sommes donné une méthode, que nous voulons suivre. J'ai eu de nombreuses reprises, vous ne l'ignorez pas, été sollicité par des journalistes pour faire apparaître des désaccords entre le Gouvernement et la majorité parlementaire : ne tombons pas dans ce piège et continuons à collaborer. Oui, pour le moment, je suis défavorable à ce que l'on joue sur le taux, parce que nous n'avons pas pu faire de simulations. Et je pourrais argumenter longuement sur les difficultés que cela pourrait créer...

Je m'engage, devant vous, à agir, et je pourrai le répéter devant la commission des Finances et ailleurs. Il faut commencer à travailler, vous avez raison, bien avant la discussion de la loi de finances pour 2014, voire peut-être avant le vote de la loi de finances de 2013, donc avant la fin du mois de décembre : dès à présent, il faut s'engager à procéder aux évaluations qui s'imposent. C'est la mission que m'ont confiée le président de la République et le Premier ministre : à cette fin, j'ai rencontré les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale pour leur expliquer notre position, et je verrai bientôt ceux du Sénat. Nous ne voulons pas modifier en 2013 les dispositions en vigueur, mais nous souhaitons lancer le chantier de l'évaluation dans les six mois qui viennent, en nous appuyant sur l'Inspection générale des finances, sur les commissions des Finances du Parlement, sur les délégations aux outre-mer... Je dispose déjà pour ma part de certains éléments. Cela nous permettra d'imaginer, ensemble, une possible sortie de la défiscalisation.

Je comprends bien tous les problèmes posés par la défiscalisation, termes d'image, mais aussi simplement de justice et d'égalité. Soyons toutefois conscients qu'il ne sera pas facile et qu'il faudra du temps pour trouver un mécanisme aussi efficace, ménageant le financement de nos économies ultramarines.

M. Patrice Verchère. J'associe à mes questions mon collègue Didier Quentin.

Monsieur le ministre, en 2010 et 2011, des évolutions symboliques ont eu lieu en Nouvelle-Calédonie. Où en sont les transferts de compétences, qui doivent être achevés en 2014 ? Un référendum d'autodétermination devrait avoir lieu entre 2014 et 2018 : quel est le calendrier ? À cet égard, avez-vous déjà réuni le comité des signataires ?

Après avoir repoussé massivement l'idée d'une autonomie lors d'un premier référendum, les électeurs de Guyane et de Martinique ont approuvé à une forte majorité, en janvier 2010, la refonte du département et de la région en une

seule entité. Où en est-on de ce processus, alors même que le Parlement a voté les textes relatifs à ces évolutions, et alors que le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions en juillet 2011 ? La métropole se doit de veiller attentivement à ces évolutions, qui pourraient servir d'exemples pour d'autres collectivités.

Le dispositif de défiscalisation « Girardin » permettant de bénéficier d'une réduction d'impôt en cas d'investissement immobilier outre-mer est épargné par le projet de loi de finances pour 2013. C'était un engagement de François Hollande. Toutefois, avec les sérieux coups de rabots portés aux niches fiscales, pensez-vous que cet engagement pourra être tenu sur la durée du quinquennat ?

Lors de la discussion de la récente loi sur la régulation économique outre-mer, plusieurs de mes collègues, Daniel Gibbes, Didier Quentin et Catherine Vautrin, ont regretté la précipitation dont vous faisiez preuve, car le bilan fiscal de la LODEOM n'avait pas été tiré. Selon vous, le rapport de M. Bartolone et M. Yanno avait rempli cette mission ; or il s'agissait d'un rapport d'application de la loi, et non de contrôle en opportunité. C'est la raison pour laquelle le groupe UMP se permet de vous poser à nouveau la question : quelles véritables conclusions économiques et fiscales pouvons-nous tirer, pour l'avenir de nos outre-mer, de la LODEOM ?

C'est en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie que l'on constate les plus grands écarts de prix : il est dommage que le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer ne traite pas de la situation de ces deux collectivités.

À Mayotte, cent-unième département français depuis 2011, il a fallu achever l'état civil, et donc l'identification de la population mahoraise. Cette question est-elle aujourd'hui derrière nous, ou des progrès doivent-ils encore être faits ?

René Dosière et Didier Quentin ont maintes fois pointé l'enjeu crucial que constitue également pour Mayotte la lutte contre l'immigration clandestine, ce qui ne peut aller sans conclusion d'accords bilatéraux avec les Comores, mais pas non plus sans une politique judiciaire et pénitentiaire adaptée.

Mayotte voit en effet la persistance d'une forte immigration illégale – peut-être 50 000 à 60 000 personnes par an. Cela coûte à l'État, chaque année, 50 à 70 millions d'euros. À cet égard, où en est la construction du nouveau centre de rétention administrative de Mayotte ? Un renforcement des moyens nautiques et aériens des services de l'État est-il prévu ? À l'heure actuelle, un seul hélicoptère se trouve sur place, et il est actuellement indisponible pour un mois.

D'autre part, pouvez-vous nous donner des précisions sur l'action du groupe d'intervention régionale (GIR) de Mayotte, alors que celui-ci a défrayé récemment la chronique ? Ne serait-il pas utile de créer un service régional de police judiciaire dans le ressort de la cour d'appel de La Réunion ?

En matière de justice, l'état des prisons laisse pour le moins à désirer ; la maison d'arrêt de Majicavo connaît une très forte surpopulation. Un projet d'agrandissement était prévu pour 2014, afin de mettre en conformité le nouvel établissement avec les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Ce projet est-il bien en cours ?

Afin d'assurer sur l'île la stabilité effective de la justice, envisagez-vous la construction d'une cité judiciaire, afin d'améliorer les conditions de travail des magistrats, et prévoyez-vous de mettre en place à Mayotte, à moyen terme, une cour d'appel en lieu et place de la chambre d'appel détachée de la cour d'appel de La Réunion ?

Une inspection du ministère de la Justice a été dépêchée pour mettre un terme à des dysfonctionnements au sein du tribunal de grande instance. Avez-vous déjà connaissance des conclusions préliminaires de cette mission ?

Sur le plan de l'éducation, quels sont les engagements de l'État en matière de construction de collèges et de lycées, alors que pas un seul euro n'a été fléché pour édifier des établissements scolaires du second degré ? Comment le Gouvernement entend-il mettre en œuvre la fiscalité de droit commun, initialement fixée en 2014, dans les collectivités locales mahoraises ?

Mme Éricka Bareigts. Je veux saluer l'effort du Gouvernement en faveur des collectivités ultramarines : malgré le contexte difficile, il tient parole et accompagne les outre-mer.

La crise internationale a rendu nos territoires plus fragiles et plus vulnérables encore, et ce que le reste de la France considère comme une situation d'urgence est notre lot quotidien depuis de nombreuses années.

Pour autant, nous ne voulons pas nous apitoyer sur notre sort. Nous avons déjà réalisé en soixante ans, à marche forcée, ce qui a souvent pris des siècles dans l'Hexagone. Ainsi, nous avons accompli des progrès immenses en matière de soins, d'éducation, de qualité de la vie. Cela dit, nous partions de pas-grand-chose, si ce n'est de rien. Il reste toutefois énormément à faire, comme le montrent tous les indicateurs socio-économiques.

Ce budget témoigne d'une vraie ambition pour l'outre-mer, une volonté véritable de briser le plafond de verre auquel nous continuons de nous heurter et qui empêche de faire évoluer les indicateurs. À périmètre constant, les crédits de paiement de la mission « Outre-mer » sont en hausse de 5 %. Cette mission est l'une des seules dont les crédits sont en augmentation : les outre-mer constituent donc bien l'une des grandes priorités du Gouvernement, à côté de l'enseignement, de la justice, de la sécurité et de l'emploi. Ainsi, les crédits consacrés à l'investissement outre-mer augmentent de plus de 40 % en autorisations d'engagement. De même, les exonérations fiscales sont maintenues, comme le président de la République s'y était engagé : c'est même l'un des deux seuls avantages fiscaux qui échappent aux efforts demandés.

Enfin, dans ce contexte de crise, nous nous réjouissons de l'augmentation de 2 % des transferts de l'État au budget de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), alors que, dans le même temps, ses autres sources de subventions se tarissent. Je ne peux que saluer un effort qui permettra de financer non seulement la formation, mais aussi la continuité territoriale, malgré le recul des financements des autres partenaires.

Cette nouvelle approche des outre-mer consiste aussi à fixer les objectifs à atteindre. Par exemple, une insertion des jeunes dans l'emploi à 80 % en 2015 pour les bénéficiaires du service militaire adapté (SMA), et à 70 % pour ceux ayant bénéficié des services de la LADOM. Ou encore un taux de mobilité dans le parc de logements sociaux à hauteur de 9 %, soit une amélioration de 40 % par rapport aux résultats actuels.

Il s'agit de rendre plus efficace chaque euro public consacré aux DOM, comme le montrent les indicateurs sur le coût des passeports mobilité ou l'effet multiplicateur des subventions d'investissement du programme « Conditions de vie outre-mer ».

Nous avons compris l'urgence de rendre rapidement efficaces les politiques publiques sur nos territoires d'outre-mer. Votre premier budget leur donne déjà des signes très forts, monsieur le ministre : nous le voterons, car il répond aux attentes des populations ultramarines.

M. Jean-Paul Tuaiva. Monsieur le ministre, je voudrais d'abord faire observer que vous n'avez pas répondu à toutes les questions de M. Dosière, notamment sur la date des élections, sur l'emprunt octroyé par l'Agence française de développement (AFD), et sur le plan de relance pour la Polynésie française.

Monsieur le ministre, actuellement, un certain nombre de projets en cours d'achèvement sont remis en cause, notamment en raison de la baisse du taux du crédit d'impôt dont ils bénéficiaient. Par conséquent, le tourisme risque de subir des pertes d'emplois considérables, alors qu'il constitue la première ressource économique de la Polynésie. Si ce secteur nous a rapporté plus de 50 milliards CFP en 2004, soit 450 millions d'euros, ce montant est tombé à 36 milliards CFP aujourd'hui, environ 300 millions d'euros.

Nos communes détiennent de nouvelles compétences, notamment en matière de traitement des déchets, de potabilité de l'eau et d'assainissement. Or, alors que le fonds intercommunal de péréquation (FIP) est alimenté à hauteur de 17 % des recettes du territoire, la quote-part de l'État dans ce fonds est à peu près de 10 %, soit environ 9 millions d'euros sur une enveloppe de 100 millions par an. Il serait plus juste que l'État participe au moins à hauteur de 50 %, soit 50 millions d'euros. Les maires sont en effet très démunis, au point de tirer la sonnette d'alarme.

Pour illustrer la situation économique dans laquelle se trouve notre territoire, je me permettrai de rappeler quelques chiffres. Alors que, en 2006, notre

PIB était estimé à 536 milliards CFP, soit 4,5 milliards d'euros, il n'était plus en 2011 que de 465 milliards CFP – 4 milliards d'euros –, soit une régression de plus de 13 %. Depuis 2008, nous avons perdu plus de 11 000 emplois et, depuis 2006, l'endettement a quasiment doublé. Quant à notre régime de solidarité, il enregistre aujourd'hui plus de 70 000 bénéficiaires, contre 35 000 en 2006, cette augmentation touchant la moitié des jeunes de moins de trente ans. Par ailleurs, tous les chefs d'entreprise de Polynésie rencontrent des difficultés à relancer leur activité par manque de trésorerie. Une enveloppe spécifique avait été mise en place en 2009 et en 2010 pour renforcer la trésorerie des entreprises.

En septembre dernier, le président de la République a fait des annonces sur la transition énergétique, mais il est important de savoir ce qu'il en sera pour l'outre-mer, en particulier pour la Polynésie.

En conclusion, monsieur le ministre, plus qu'un choc de compétitivité, c'est un choc économique et social dont a besoin la Polynésie.

Mme Annick Girardin. Dans un contexte budgétaire contraint, nous ne pouvons que nous féliciter de l'augmentation des crédits de ce budget – qui a souffert ces dernières années. C'est un signe fort adressé à l'outre-mer par le Gouvernement : il a pris conscience du retard pris par nos territoires en matière de logements, d'assainissement, de traitement des déchets – ces derniers sont encore brûlés à ciel ouvert à Saint-Pierre-et-Miquelon ! Le Gouvernement l'a compris : nous avons besoin d'un véritable plan Marshall. Malheureusement, un certain nombre de nos collègues choisissent ce moment pour remettre en cause la défiscalisation.

À ces collègues, je réponds que les sommes en jeu s'élèvent à 1 milliard d'euros – je rappelle à ce sujet que la baisse de la TVA sur la restauration coûte 3 milliards d'euros –, ce qui n'est pas sans conséquences en termes de retombées économiques pour les outre-mer. Il faut savoir que 60 % à 80 % des investissements réalisés outre-mer restent sur place au bénéfice des petites entreprises ! Et c'est bien parce qu'il y a des barrières à ne pas franchir et que Bercy procède à des contrôles que certains scandales ont pu être dénoncés.

Nous devons mener un combat pédagogique sur la défiscalisation. Faute de quoi nos électeurs ne nous comprendront plus lorsque nous les assureront de la volonté du Gouvernement d'aider leurs territoires. À nos collègues qui font partie de la délégation aux outre-mer, mais qui ne sont pas des élus ultramarins, je lance un appel : « Venez-nous aider dans ce combat, sinon cela n'a pas de sens de faire partie de la délégation ».

M. le ministre. Je remercie M. Letchimy, pour la présentation de cette mission, ainsi que l'ensemble des rapporteurs.

Je tiens également à remercier M. le président de la commission des Affaires économiques et Mme la rapporteure Ericka Bareigts pour le vote de la loi portant régulation économique outre-mer – sans oublier M. Letchimy qui

intervenait au nom du groupe SRC sur ce texte. J'associe également à ces remerciements M. le président de la commission des Lois et M. Bernard Lesterlin, rapporteur pour avis de ce texte. C'est notamment grâce à eux qu'un texte de qualité a été adopté ce matin en commission mixte paritaire – et j'espère qu'il sera promulgué le plus rapidement possible. Bref, je remercie tous ceux qui ont œuvré pour que ce texte aboutisse.

En ce qui concerne la part dédiée à l'habitat indigne, je ne peux vous indiquer un montant, mais le Gouvernement sera très vigilant. J'attends la publication du décret. L'arrêté fixant le barème de l'aide financière pose difficulté car si les plafonds sont maintenus, le dispositif ne sera pas attractif et la loi perdra de son efficacité. Nous souhaitons un plafond d'aide rehaussé à 40 000 euros pour les personnes physiques et à 20 000 euros pour les personnes exerçant une activité commerciale – au lieu, respectivement, de 25 000 et 12 500 euros actuellement. L'opération devrait coûter, me dit-on, entre 20 et 25 millions d'euros sur la base d'une tranche opérationnelle de 400 logements en 2013. Une réunion interministérielle devrait nous permettre d'obtenir une réponse le plus tôt possible : je ne désespère pas de convaincre mes collègues de Bercy sur la nécessité de relever le défi du logement dans nos régions, où plus de 100 000 habitations doivent être construites. Avant ma nomination au ministère, je me suis battu avec vous sur ces bancs pour obtenir la sanctuarisation de la LBU. Ce sont les députés de La Réunion, et je les en remercie, qui ont appelé à l'urgence de ne pas toucher à la défiscalisation du logement social, dont l'efficacité a été démontrée, comme le mentionne le rapport Doligé-Patient. La sanctuarisation de la LBU fait donc partie de nos objectifs. En réunion interministérielle hier, il a été décidé que la loi dite Duflot comporterait un dispositif outre-mer. Ainsi, le principe est acquis qu'un dispositif Duflot remplacera le Scellier outre-mer et le Scellier intermédiaire.

Le « SMA 6 000 » ne sera effectif qu'en 2015 car nous n'avons pas pu intégrer dans le budget de fonctionnement toutes les formations que nous souhaitons. En revanche, en termes d'investissement, les autorisations d'engagement, même si elles sont en diminution, permettront de financer l'ensemble des engagements contractés. En outre, nous avons inscrit de nouvelles autorisations d'engagement pour financer des opérations de modernisation des infrastructures. J'ajoute qu'un programme géré par Bercy prévoit d'affecter une somme de 3,5 millions d'euros au SMA.

S'agissant du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), Bercy nous proposait, sur la base de l'engagement du président de la République de 500 millions sur cinq ans, rien en 2013 et une accélération en 2014. J'ai préféré, et le Premier ministre a tranché dans ce sens, l'inscription de 50 millions dans ce budget. Certes, la loi de programmation ne traduit pas encore l'ensemble de cet effort, mais nous sommes d'accord sur le volontarisme qu'il faut y imprimer.

Ce scénario démontre le retour de l'État. Souvenez-vous : face aux émeutes sociales, aux grèves insurrectionnelles, l'État est resté l'arme au pied,

inerte, en raison de contraintes juridiques qui ont empêché le déclenchement d'une action publique pour lutter contre la vie chère. Je ne veux pas que cette situation se reproduise, et j'espère que la belle loi votée en commission mixte paritaire donnera à l'État les moyens de ses ambitions.

S'agissant de l'aide au fret et à la rénovation hôtelière, 9,5 millions d'euros ont été inscrits. Cette somme est, hélas, conforme au niveau de consommation des crédits, car jamais les 17 millions inscrits depuis plusieurs années n'ont pu être consommés – 6 millions le seront cette année. Nous nous sommes donc donné une marge de manœuvre. Il faudra, j'en conviens, alléger les procédures permettant d'obtenir cette aide.

J'aurai du mal à vous répondre sur la tarification du solaire photovoltaïque. Dans ce secteur dynamique, la défiscalisation, le crédit d'impôt pour les ménages et les entreprises, la tarification du raccordement au réseau public pendant vingt ans, toutes ces mesures ont été « cassées ». Certes, il convenait de corriger les effets d'aubaine de ces mesures, mais ce coup d'arrêt a fait perdre à nos territoires des milliers d'emplois. Nous avons demandé à l'époque au ministre de l'Économie et des finances, M. Baroin, la mise en place d'une commission *ad hoc*, dont le rapport n'a jamais été rendu public. Avant de changer un dispositif qui a prouvé son efficacité, prenons le temps de l'évaluation.

En ce qui concerne la loi sur la régulation économique, nous avons pris des engagements pour la production locale. Je viens d'annoncer à des fédérations d'entreprises et d'entrepreneurs que la prochaine étape sera la loi de modernisation agricole. J'espère également que nous pourrons mener ensemble la réforme de l'octroi de mer, pour rendre le dispositif plus efficace et moins inflationniste.

Monsieur le député Marie-Jeanne, Christiane Taubira serait mieux à même de vous répondre sur l'accès au droit et l'aide aux victimes. C'est vrai, il y a des difficultés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte s'agissant des conseils départementaux de l'accès au droit. Il faudra y remédier. Je ne vous cache pas que les groupements d'intérêt public (GIP) fonctionnent mal, certains partenaires membres de GIP gérant les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) ne respectant pas toujours leurs engagements.

Il faudrait certainement s'adresser aux barreaux pour leur demander, notamment à Mayotte, pourquoi les avocats refusent l'aide juridictionnelle. C'est un vrai sujet. Je demanderai à mes services d'étudier cette question. L'absence d'avocats à Saint-Laurent-du-Maroni impose de trouver un dispositif incitatif, qu'il nous faudra sans doute élaborer en lien avec le barreau de la Guyane.

En ce qui concerne la carte judiciaire, les choses se passent plutôt bien – c'est le cas en Guadeloupe –, mais nous allons examiner le problème de l'allongement des délais qui résulte de l'absorption du tribunal d'instance du Lamentin par celui de Fort-de-France, en Martinique. Je ne vous cache pas que la révision dans la précipitation des différentes cartes – judiciaire, militaire,

scolaire... –, placée sous le label « RGPP », a été une manière astucieuse de cacher le retrait de l'État ; chez moi, tout cela a été qualifié du joli nom de « développement endogène ».

Monsieur Dosière, pour la Nouvelle-Calédonie, les transferts de compétences sont opérés dans le respect des échéances, soit avant juillet 2013 – les derniers sont prévus dans la loi portant régulation économique outre-mer. Nous attendons que la Nouvelle-Calédonie demande à exercer de nouvelles compétences – je crois que c'est notamment le cas en matière d'enseignement supérieur.

Le comité des signataires abordera la question de la vie chère, à la demande de certains parlementaires et du président Harold Martin. Je serai présent en Nouvelle-Calédonie lors de sa réunion du 6 décembre, qui sera présidée par le Premier ministre.

Tous les transferts de compétences se feront, certes à marche forcée car un grand nombre d'ordonnances doivent être prises, mais les services sont très mobilisés sur ces questions.

S'agissant de la Polynésie, il faut donner à l'INSEE – qui reste compétent pour le recensement démographique et pour toutes les autres données statistiques – les moyens nécessaires pour aider l'institut statistique de la Polynésie. Lors de la discussion de la loi contre la vie chère, vous vous êtes heurtés à un défaut d'information, les comptes des entreprises n'étant pas publiés dans les outre-mer. Cette méconnaissance statistique de la réalité économique et sociale est un vrai problème, qui se pose d'ailleurs dans tous les outre-mer et qui devra être résolu. Moi-même, avant d'être ministre, j'avais passé des contrats avec l'INSEE pour avoir une meilleure connaissance des filières.

Le Premier ministre a tranché pour les élections territoriales : le premier tour aura lieu le dimanche 21 avril et le deuxième tour, le dimanche 5 mai 2013. Ces dates tiennent compte du calendrier des vacances scolaires, mais la loi organique est respectée.

Pour les besoins d'investissement en Polynésie française, nous avons débloqué 16 millions sur les 50 millions de la loi de finances initiale pour 2011. Le 29 octobre, nous rencontrerons le président Oscar Temaru et l'Assemblée pour, je l'espère, solenniser un accord de redressement. La situation économique est difficile, mais je ne veux pas montrer du doigt les responsables, même si les mesures qui ont été prises avant mon arrivée au ministère sont lourdes de conséquences. Nous avons décidé de reprendre le dialogue avec les autorités polynésiennes et de demander à l'AFD d'autoriser un nouveau prêt de 50 millions d'euros.

Je ne vous cache pas que la dotation globale pour le développement économique (DGDE), qui s'élève à 151 millions et dont la dernière tranche s'intitule « le troisième instrument » me pose problème ! L'État, en voulant gêner

des élus, a créé la morosité et a été fauteur de crise. À Wallis-et-Futuna, l'électricité est six fois plus chère que dans l'Hexagone ! Il faut trouver une solution, car nous ne pouvons pas abandonner les 13 500 Français qui sont victimes de décisions politiques. Ce sera la même chose pour Saint-Martin. Il y aura un retour de l'État dans ces territoires.

Monsieur Fruteau, je partage votre avis, la défiscalisation n'est pas un cadeau, un outil d'évasion fiscale, elle est un outil de financement de l'investissement. Il faut mettre à profit cette période de transition pour évaluer le dispositif. J'espère que vos collègues de la commission des Finances le comprendront. Christian Eckert a raison : nous devons faire preuve de courage politique. Mais il nous faut aussi trouver une solution dans le sens des intérêts des territoires, où je ne veux pas voir le chômage et la déshérence augmenter davantage.

Monsieur Verchère, les textes relatifs aux évolutions institutionnelles de la Martinique et de la Guyane seront appliqués. J'ai d'ores et déjà écrit à l'ensemble des parlementaires et aux présidents des collectivités pour les informer que les municipales devraient être maintenues en 2014 et que les cantonales et les régionales devraient être repoussées en 2015, mais j'ai engagé une consultation pour connaître la position des uns et des autres.

M. Alfred Marie-Jeanne, rapporteur pour avis. Vous outreprenez vos droits !

M. le ministre. C'est le devoir du Gouvernement de consulter. Veut-on rester dans un calendrier national et respecter la loi telle qu'elle a été votée avec une autre majorité parlementaire ? Ou veut-on répondre à des demandes qui s'expriment ? Je ne déciderai pas seul. S'il y a un consensus, je le respecterai. Dans le cas contraire, l'État prendra ses responsabilités, et la majorité actuelle exercera un *leadership* éclairé.

Nous ne souhaitons pas toucher au dispositif Girardin, en tout cas pas pour 2013. Si ce devait être le cas, des compensations devraient être trouvées.

Le rapport sur la LODEOM était bien un rapport d'application, comme c'est le cas pour toutes les lois votées : six mois après l'adoption d'un texte, le rapporteur de ce texte et un membre de l'opposition rédigent un rapport d'application. Cela dit, la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer va être activée pour évaluer la LODEOM, qui, on le sait déjà, n'a pas été appliquée. Elle a été votée en 2009 après les grands mouvements sociaux, mais c'est seulement fin 2011 que certains décrets ont été pris, tandis que d'autres ne le sont toujours pas, non plus que certaines circulaires, sachant que celles qui l'ont été devraient être revues. Vous le voyez : un important travail reste à faire. Mais il fallait auparavant décider d'autres dispositifs, ce que nous avons fait dans la loi portant régulation économique outre-mer.

Les plus gros écarts de prix sont effectivement observés en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie mais, curieusement, les prix les plus élevés sont des prix administrés, ce qui prouve l'échec d'une économie totalement encadrée. Des leçons doivent en être tirées. C'est la raison pour laquelle, à condition que le Gouvernement et les élus néo-calédoniens le souhaitent, nous envisagerons peut-être la création d'une autorité indépendante de la concurrence, dans le cadre de la réunion du comité des signataires.

Mayotte devra définir une trajectoire de compétitivité. En effet, le 1^{er} janvier 2014 verra l'application intégrale du code général des impôts et l'accès au statut de région ultrapériphérique de Mayotte qui bénéficiera, durant une période de cinq ans, de 450 à 500 millions en provenance de l'Europe, raison pour laquelle nous avons revu les horizons prévisionnels de programmation.

S'agissant de l'état civil, les choses se passent plutôt bien, mais il faut rester vigilant. Dans le cadre de la loi portant régulation économique outre-mer, nous avons pris l'engagement de tenir compte du défi migratoire au travers de l'extension à Mayotte de l'ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers – sujet que connaît bien Bernard Lesterlin.

La construction d'un centre de rétention à Mayotte est confirmée. Les crédits sont prévus à cet effet.

La question de l'action du groupement d'intervention régional (GIR) de Mayotte et l'état des prisons sont des sujets portés par Mme la garde des Sceaux. La situation des établissements pénitentiaires dans nos régions est difficile et nécessite l'engagement de sommes considérables – mais c'est également le cas dans le secteur social, médico-social ou sanitaire.

Monsieur Tuaiva, je n'ai pas compris votre question sur les projets touristiques qui seraient en panne en raison de la remise en cause des cofinancements. Mais il est vrai qu'un certain nombre de points devront être revus dans le cadre de la rénovation hôtelière. En tout cas, je n'ignore pas la conjoncture compliquée à laquelle est confrontée la Polynésie, en particulier la question du désenclavement aérien.

M. Jean-Paul Tuaiva. Le montage financier a été basé sur l'année de référence, et l'aide fiscale est aujourd'hui remise en cause car les travaux ne sont pas achevés.

M. le ministre. Nous vous proposons un diagnostic de la doctrine administrative de Bercy, notamment du bureau des agréments. J'espère que les parlementaires pourront se saisir de ce sujet.

S'agissant du fonds intercommunal de péréquation (FIP), je ne suis pas sûr que vous pourrez obtenir 50 %, mais il est certain qu'il faut tenir compte de la situation financière difficile des communes polynésiennes. Nous n'ignorons pas les pertes d'emplois, la morosité, la situation du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF). Nous étudions ces questions.

Je remercie Annick Girardin de ses propos sur la défiscalisation. J'aimerais qu'un plus grand nombre de parlementaires prennent conscience que ce dispositif est au service d'une réalité humaine. Mais si l'on arrive à trouver un autre financement, je serai le premier à applaudir des deux mains.

Enfin, je remercie Mme la rapporteure Ericka Bareigts qui a porté avec nous une belle loi. Ce faisant, le Gouvernement a tenté de répondre à l'urgence. Pour ma part, je m'efforce de faire au mieux avec la feuille de route qui m'a été assignée par le Premier ministre.

Mme Chantal Berthelot. Monsieur le ministre, vous avez modifié l'ordre des choses, et je reconnais là votre combativité. Certes, ce budget est en hausse, conformément aux engagements du président de la République et du Premier ministre. Mais permettez-moi de vous dire une chose : à situation inégale, réponse inégale. La réponse inégale consiste à prendre en compte les spécificités dont souffrent les outre-mer, où la vie de certaines populations est digne de celles de pays du tiers-monde. J'aimerais que la presse s'en fasse l'écho en venant constater chez nous les situations d'inégalité en termes d'accès à la santé, d'accès au droit, de scolarisation... Cela permettrait peut-être à certains journalistes de tempérer leur jugement sur la défiscalisation qui, pour l'instant, est une nécessité, même si elle ne correspond pas à nos valeurs.

Monsieur le ministre, la Guyane attend que vous vous atteliez à trois dossiers pour l'année 2013 : la réforme du code minier – il s'agira de fixer les conditions d'exploitation des mines de la Guyane, notamment celles d'hydrocarbures ; la loi d'orientation agricole – nous attendons des décisions claires sur le foncier ; le protocole APA (accès aux ressources et partage des avantages), obtenu grâce à l'accord de Nagoya et qui, selon la ministre Delphine Batho, devra être décliné en droit français, en espérant que le Gouvernement saura faire preuve de combativité, de clairvoyance et de courage politique.

M. Bernard Lesterlin. Monsieur le ministre, l'adoption en commission mixte paritaire ce matin du premier texte qui touche vraiment aux structures de l'économie des outre-mer est pour moi un signe de considération à l'égard de l'outre-mer après une décennie de désengagement de l'État au profit d'un hypothétique « développement endogène ». Même s'il ne fait pas de miracles, vous pouvez présenter ce budget la tête haute car il inverse la tendance. Je tenais à vous en féliciter.

En ce qui concerne le financement du logement social, nous allons nous mettre au travail. Mais je voudrais vous faire part de ma conviction : en cette matière, il serait totalement irresponsable, après des années de crise et l'état des besoins en matière de logement social, de reculer d'un cheveu en 2013 sur la défiscalisation. Soyons responsables jusqu'au bout, même si nous savons que d'autres solutions de financement devront être trouvées.

La jeunesse de notre pays est une priorité du président de la République, mais cette priorité est vitale pour nos outre-mer, pour lesquels nous devons faire preuve d'imagination, voire d'adaptation des dispositifs. J'évoquerai quelques pistes. Monsieur le ministre, ne faut-il pas changer de braquet pour le SMA, même dans la perspective du « SMA 6000 » ? L'introduction des emplois d'avenir – qui sont des emplois salariés – ne risque-t-elle de concurrencer, voire de tuer, le jeune service civique – un engagement citoyen indemnisé –, particulièrement adapté à l'outre-mer ? Une version adaptée des contrats de génération ne devrait-elle pas être imaginée, pour permettre à des jeunes ultramarins de profiter de l'expérience de leurs aînés et d'entrer dans la vie active ? Enfin, une version locale de la banque publique d'investissement (BPI) ne devrait-elle pas être mise en place afin d'aider les jeunes qui ont des projets à pouvoir démarrer leur propre activité avec un minimum de capital ?

Les membres de la délégation aux outre-mer sont tous déterminés à vous aider à avancer dans vos réflexions.

M. le ministre. Je remercie Mme Berthelot pour ses propos.

S'agissant de la formule « à situation inégale, réponse inégale », je rappelle que la Cour de justice des Communautés européennes – devenue depuis Cour de justice de l'Union européenne – considèrerait qu'il y a discrimination lorsque l'on traite de manière différente une situation identique ou que l'on traite de façon identique des situations différentes. C'est tout à fait cela ! La fiscalité de l'Île-de-France ne peut être appliquée à l'identique à Fort-de-France ou Mamoudzou car il convient de tenir compte des réalités territoriales. À situation différente, solution différente, c'est le fond de l'article 73 de la Constitution et de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

À ce jour, nous ne sommes pas encore tout à fait parvenus à savoir où placer le curseur. M. Letchimy y travaillera tout comme Mme Nathalie Infante, au sein de mon cabinet, dont la mission est de définir avec l'Espagne et le Portugal un Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) autres qu'agricole. Bonne nouvelle : hier soir, M. le ministre Cuvillier a pratiquement obtenu un POSEI pêche pour les régions ultrapériphériques (RUP).

Il conviendra également d'approfondir la question du POSEI bois – la filière bois étant particulièrement importante pour la Guyane – mais également celle du tourisme ou des énergies renouvelables. Tout cela sera difficile à réaliser puisqu'il faudra convaincre Bruxelles – Commission, Parlement et Conseil européens réunis.

Dans le cadre de la « division du travail » que nous avons définie, M. le ministre Le Foll portera la loi de modernisation agricole mais je me chargerai plus précisément du volet outre-mer. D'ici là, nous organiserons une belle concertation en amont avec vous, parlementaires mais aussi avec les élus des collectivités ainsi qu'avec les organisations socioprofessionnelles.

Mme la ministre Delphine Batho a annoncé le 11 juillet dernier devant la commission du Développement durable la mise en place d'un groupe de travail afin de réformer le code minier. Hier, en conseil des ministres, j'ai évoqué avec Mme la garde des Sceaux la possibilité d'y inclure des infractions nouvelles ; nos cabinets respectifs ont encore quelques différences quant à leur définition mais nous avançons.

J'ajoute que, en Guyane, nous avons un différend avec le conseil régional, lequel a introduit, avant notre arrivée au pouvoir, un recours visant à contester le schéma départemental de l'organisation minière (SDOM) élaboré par l'ancienne majorité en raison d'une concertation insuffisante. Nous aviserons mais, comme le président de la République s'y est engagé lors d'un déplacement en Guyane, une remise en cause est possible. Je rappelle aussi que des associations contestent les arrêtés préfectoraux pour les permis exclusifs de recherche. Tous ces éléments permettront d'alimenter la réflexion sur la réforme du code minier.

S'agissant de l'accord de Nagoya et du protocole APA, un problème de droit constitutionnel se pose puisque nous ne reconnaissons pas les communautés traditionnelles et les peuples premiers – d'où la difficulté que nous rencontrons pour ratifier la convention de l'Organisation internationale du travail (OIT). Sur le fond, le Gouvernement est d'accord mais nous devons trouver une solution.

Je remercie M. Lesterlin de ses propos. J'en suis convaincu, si nous parvenons à mettre en œuvre de bonnes réformes rapidement, cela constituera un bon signal pour les outre-mer. Oui, aller vite et, je l'espère, faire bien constitue un bon signal. Merci d'avoir dit que l'on ne devait pas reculer d'un cheveu s'agissant du financement du logement social et que toute nouvelle solution doit tenir compte de l'urgence des besoins, de leur ampleur et de la nécessité de répondre aux attentes de nos compatriotes.

En ce qui concerne la jeunesse, nous pouvons en effet « changer de braquet ». J'ai fait du SMA une priorité, mais nous avons besoin de crédits supplémentaires même si nous avons veillé à ce qu'il soit doté au mieux. Il serait de bonne politique, même si cela coûterait cher, de le généraliser dans l'Hexagone. Certes, les établissements publics d'insertion de la défense (EPIDe) peuvent avoir leur utilité, mais le SMA, en ce qu'il permet aux jeunes d'acquérir un savoir-être et un savoir-faire, est formidable. J'ai vu le groupement SMA de Mayotte, je sais ce qui se fera demain dans celui de Saint-Martin. Avec un taux de 75 % à 76 % d'insertion, les jeunes qui sortent de cette structure sont très sollicités par les entreprises en raison des métiers et des valeurs qu'ils y apprennent.

Sans doute serait-il en effet utile de mieux articuler le service civique et les emplois d'avenir mais ce ne sont peut-être pas les mêmes segments ni les mêmes publics qui sont concernés. De plus, un problème de compatibilité et de concurrence peut se poser pour avoir insuffisamment pensé leur cohabitation.

M. le président François Brottes. Monsieur le ministre, M. le président Urvoas et moi-même vous remercions très chaleureusement de vous être prêté sans restriction à cet exercice et d'avoir su répondre avec pédagogie.

Nous vous inviterons à revenir dans le cadre d'un certain nombre de chantiers que nous avons ouverts, notamment sur les différences de prix de l'électricité. Comme je m'y étais engagé, nous constituerons un groupe de travail. J'ai affirmé en conclusion de la commission mixte paritaire de ce matin que la commission des Affaires économiques installerait dans six mois une mission de contrôle et d'évaluation de l'application de la loi. En effet, ce texte qui sera probablement adopté à l'unanimité, introduit un certain nombre de dispositions dont il ne prévoit pas la sanction en cas de non-respect. Il conviendra donc peut-être d'y remédier.

*
* *

Après le départ du ministre, la Commission examine les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2013.

*Suivant l'avis de ses deux rapporteurs pour avis, la commission des Lois émet un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2013.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Ministère de la Justice**

Cabinet de la ministre de la Justice, garde des Sceaux

- Mme Valérie SAGANT, conseillère politiques publiques, pénales et actions judiciaires,
- M. Éric LAFONTAINE, conseiller technique affaires réservées,
- Mme Martine TIMSIT, conseillère technique parlementaire.

Services du ministère de la Chancellerie

- Mme Véronique MALBEC, directrice des services judiciaires,
- M. Henri MASSE, directeur de l'administration pénitentiaire,
- M. Didier LESCHI, chef du service de l'accès au droit et à la justice.

- **Ministère des Outre-mer**

- M. Claude GIRAULT, délégué général adjoint à l'Outre-mer,
- M. Rodolphe JUY-BIRMANN, chef du service des affaires juridiques et institutionnelles.

- **Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)**

- Mme Sabrina BELLUCCI, directrice,
- M. Sébastien BRACH, administrateur,
- M. Jérôme BERTIN, responsable de l'animation du réseau associatif.