

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. José BALARELLO,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER	6
1. <i>Une stabilisation des dotations du secrétariat d'Etat à l'outre-mer visant à une meilleure consommation des crédits</i>	7
2. <i>Une progression de la contribution des ministères de l'intérieur et de la justice</i>	10
II. UNE VOLONTE DE REPRISE EN MAIN DES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT	11
1. <i>Une délinquance moindre qu'en métropole mais dont la forte progression sur la dernière décennie doit être enrayée</i>	11
2. <i>Une activité soutenue des juridictions installées dans des locaux inadaptés</i>	19
3. <i>Une surpopulation carcérale dans l'attente d'un programme ambitieux concernant les établissements pénitentiaires</i>	22
4. <i>Des efforts importants en matière de coopération régionale afin de juguler l'immigration</i>	24
5. <i>Une première avancée en matière de rationalisation des sursalaires des fonctionnaires</i>	33
III. LES APPORTS DE L'INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE	35
1. <i>Une meilleure exploitation des possibilités ouvertes par l'article 299- 2 du traité d'Amsterdam</i>	35
2. <i>Une intégration à l'Union européenne largement bénéfique</i>	38
3. <i>La nécessité de veiller à une consommation optimale des crédits communautaires</i>	38
4. <i>L'évolution du statut de PTOM de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	41
IV. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES OU STATUTAIRES	42
1. <i>Une revendication d'évolution institutionnelle</i>	42
(1) <i>Des réflexions très avancées en Guyane</i>	43
(2) <i>Les départements antillais</i>	45
2. <i>La révision constitutionnelle en cours</i>	47

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir procédé à l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, le mardi 26 novembre 2002, la commission des Lois, réunie le 27 novembre 2002 sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. José Balarello, les crédits du projet de loi de finances pour 2003 consacrés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Au-delà de l'analyse des crédits consacrés à ces départements et collectivités par les ministères de l'outre-mer, de l'intérieur et de la justice, elle a concentré ses observations sur les problèmes concernant la justice, la maîtrise de l'immigration, la coopération régionale, ainsi que sur l'intégration à l'Union européenne et les perspectives d'évolutions statutaires ou institutionnelles, notamment dans le cadre de la révision constitutionnelle en cours.

Après avoir rappelé la nécessité de procéder à des travaux immobiliers conséquents dans les juridictions et les établissements pénitentiaires d'outre-mer, la commission des Lois s'est félicitée de l'importance des projets en cours de réalisation.

Elle a également estimé qu'avait été apportée une première solution équilibrée afin de remédier au problème récurrent des sursalaires de fonctionnaires, s'agissant de la disparition de la prime d'éloignement.

S'agissant des relations avec l'Union européenne, la commission des Lois a encouragé le Gouvernement à poursuivre ses efforts afin de parvenir à des mesures concrètes en faveur des régions ultra-périphériques en vertu de l'article 299-2 du traité d'Amsterdam.

Elle s'est ensuite félicitée de la révision constitutionnelle en cours, en estimant qu'elle permettait une approche « cousue main », tout en préservant les acquis de la départementalisation.

En conséquence, la commission des Lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis est consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2003 aux départements d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) et aux deux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, les crédits alloués aux territoires d'outre-mer (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises) et à la Nouvelle-Calédonie faisant pour leur part l'objet d'un autre avis de votre commission des Lois, présenté par notre excellent collègue M. Jean- Jacques Hyest.

Cette année a été marquée par les **réflexions** concernant de possibles **évolutions statutaires ou institutionnelles menées dans le cadre des congrès** des élus départementaux et régionaux créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer.

Après avoir présenté l'évolution des crédits consacrés aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, en analysant, au-delà des dotations propres du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, les incidences prévisibles des contributions des ministères de l'intérieur et de la justice, votre rapporteur pour avis concentrera ses observations sur les domaines relevant plus particulièrement de la compétence de votre commission des Lois : sécurité, justice, maîtrise de l'immigration, fonction publique. Le présent rapport évoquera en outre les apports de l'intégration des départements d'outre-mer à l'Union européenne, ainsi que les perspectives d'évolution institutionnelle ou statutaire.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER

Seul l'« Etat récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux départements et collectivités territoriales d'outre-mer » (« jaune » présenté en annexe du projet de loi de finances) permet d'appréhender dans leur globalité les moyens budgétaires consacrés, d'une part, aux départements d'outre-mer et, d'autre part, aux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

En effet, l'ensemble des ministères contribue à l'effort financier en faveur de l'outre-mer, les crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer représentant moins de 14 % des moyens budgétaires aux départements et collectivités territoriales d'outre-mer pour 2003, moyens qui atteignent un **montant total de 7,83 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires et crédits de paiement et 1,08 milliard d'euros en autorisations de programme.**

Au total, l'évolution de l'effort budgétaire global en faveur de ces départements et collectivités se caractérise par une progression de 4 % en crédits de paiement et de 4 % en autorisations de programme.

Au-delà des dotations propres du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le présent avis s'attachera également à analyser les incidences prévisibles des contributions des ministères de l'intérieur et de la justice.

Les deux tableaux suivants retracent l'évolution prévisionnelle des moyens de paiement et autorisations de programmes.

Moyens de paiement destinés aux DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon (dépenses ordinaires et crédits de paiement)

	2002		2003		évolution
	montant	part du total	montant	part du total	
ensemble des ministères dont:	7.505,39	100 %	7.834,88	100 %	+ 4 %
- outre-mer	860,83	11 %	856,57	11 %	- 4,9 %
- intérieur et décentralisation	1.550,49	21 %	1.563,46	20 %	+ 1 %
- justice	149,10	2 %	156,18	2 %	+ 5 %

(tableau réalisé à partir des données du « jaune » budgétaire) (en millions d'euros)

**Autorisations de programme destinées
aux DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon**

	2002		2003		évolution
	montant	part du total	montant	part du total	
ensemble des ministères dont:	1.038,56	100 %	1.078,59	100 %	+ 3,85 %
- outre-mer	352,11	33,9 %	364,35	33,78 %	+ 3,47 %
- intérieur et décentralisation	165,99	15,98 %	169,69	15,73 %	+ 2,23 %
- justice	6,17	0,59 %	40,90	3,79 %	+ 562,88 %

(tableau réalisé à partir des données du « jaune » budgétaire) (en millions d'euros)

On observe donc une progression tant des autorisations de programme destinées aux départements d'outre-mer que des crédits ordinaires, notamment en matière de justice, ce qui est très satisfaisant.

1. Une stabilisation des dotations du secrétariat d'Etat à l'outre-mer visant à une meilleure consommation des crédits

Les dotations du secrétariat d'Etat à l'outre-mer en faveur des départements et collectivités d'outre-mer connaissent une évolution contrastée : diminution (- 4,9 %) en ce qui concerne les moyens de paiement qui atteignent plus de 856 millions d'euros pour 2002, les autorisations de programme progressant quant à elles de 3,47 %.

La part du budget de l'outre-mer dans l'ensemble des moyens de paiement affectés aux départements d'outre-mer progresse légèrement pour s'établir à 11 %.

S'agissant cette fois de l'ensemble des crédits alloués au secrétariat d'Etat à l'outre-mer (qui concernent tant les DOM et collectivités à statut particulier que les TOM), on notera qu'il s'élève désormais à 1,084 milliard d'euros, soit une progression nette de 0,56% par rapport au budget 2002. Hors mesures de transferts, c'est à dire à périmètre identique au budget 2002, **l'augmentation réelle des crédits attribués au ministère de l'outre-mer** est concrètement de **1,5 %**, et donc supérieure à celle du budget général de l'Etat. Le Gouvernement malgré une situation budgétaire difficile, accentue donc son effort pour l'outre-mer.

En effet, **l'objectif prioritaire** de ce projet de budget est de **consommer effectivement les dotations budgétaires attribuées** afin d'éviter de connaître les reports de crédits observés ces dernières années. Le montant cumulé des reports au cours des quatre exercices précédents s'élevait ainsi à 727 millions d'euros, dont 423 pour les deux dernières années, soit 90 % du budget pour 1997.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a ainsi estimé lors de son audition devant votre commission que ce projet était en rupture avec les effets d'annonce et d'affichage des budgets antérieurs.

Il constitue en outre la première étape de la concrétisation de la politique du Gouvernement pour l'outre-mer dans l'attente de la **loi de programme** promise par le président de la République qui ne trouvera sa pleine traduction budgétaire que dans la loi de finances pour 2004. Cette loi, actuellement en cours d'élaboration, visera notamment à **relancer l'industrie touristique, secteur-clef pour les départements d'outre-mer, grâce à un nouveau système d'exonérations de charges sociales lié à la création d'emplois et à une extension des mécanismes de défiscalisation.**

Le projet de budget s'appuie sur plusieurs priorités :

- la mise en place d'un **passport mobilité** (17,5 millions d'euros)

Elle vise à permettre à 11.000 étudiants et 5.500 jeunes en formation de faciliter leur mobilité dans le cadre de leurs études, de leur formation ou de leur accès à un premier emploi. En complément de ce qui est déjà financé par les collectivités locales, ils bénéficieront de la prise en charge de leurs billets d'avion vers la métropole ou d'autres collectivités territoriales. Ceci constitue une première concrétisation du principe de continuité territoriale.

- des moyens spécifiques supplémentaires pour l'aide au **développement économique et social des collectivités les plus défavorisées**

Alors que le montant du FIDOM s'élève à 72,24 millions d'euros et celui du FIDES à 46,22 millions d'euros en autorisations de programme, Mayotte bénéficiera, en complément des contrats de développement et contrats de plan en cours, de 20 millions d'euros, et sa dotation de premier équipement sera augmentée de 500.000 euros.

- l'emploi durable dans les entreprises, priorité du ministère

Les crédits du chapitre 44-03 regroupant le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon et les mesures relatives à la formation et à l'insertion professionnelles s'élèvent à plus de 477 millions d'euros.

Le projet de budget rétablit la vocation première du FEDOM qui consistait à **favoriser la création d'emplois durables dans les entreprises par le biais des contrats d'accès à l'emploi (CAE)**, dont le nombre a été divisé par trois ces quatre dernières années. Ainsi, pour 2003, le nombre de CAE augmente de plus de 11% pour s'établir à 5.000.

Cette première réorientation du FEDOM s'opère sans rupture puisque les moyens consacrés aux contrats emplois solidarités (CES), aux contrats emplois consolidés (CEC) et aux emplois-jeunes sont maintenus (150 millions

d'euros). Ils s'accompagnent de la mise en place de cellules de reclassement des jeunes en fin de contrat.

En effet, si le budget pour 2002 avait affiché 23.000 mesures prises en application de la loi d'orientation pour l'outre-mer (projets initiative jeune, congés solidarité et allocations de retour à l'activité), seul le tiers de ces mesures a été réalisé. Le projet de budget pour 2003 prévoit donc 46 millions d'euros pour 9.300 mesures, soit une augmentation de 23 % par rapport à ce qui sera effectivement réalisé en 2002.

En outre, les mesures spécifiques à Mayotte augmentent de 6%.

Les moyens du **service militaire adapté**, qui permet une insertion des jeunes d'outre-mer en difficulté dans la vie active, sont sensiblement augmentés (+ 6 millions d'euros) et concerneront 500 jeunes volontaires stagiaires et techniciens supplémentaires, ce qui porte à 3.000 l'effectif total du dispositif. De plus, son parc immobilier sera remis à niveau (+ 3 millions d'euros).

- l'aide au **logement** constitue toujours un volet essentiel de l'action du ministère

Comme en 2002, 287,5 millions d'euros d'autorisations de programme financeront l'aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, soit environ 16.000 logements, ainsi que la résorption de l'habitat insalubre, dont la dotation est fixée à 30 millions d'euros, soit une augmentation de 10 %.

Plus globalement, les crédits de paiement de la ligne budgétaire unique augmentent de 7,5 % pour atteindre 173 millions d'euros. La disparition de la créance de proratisation est intégralement compensée conformément aux engagements pris par le président de la République. L'objectif est de consommer effectivement l'ensemble de ces moyens, alors qu'en 2002, les reports se sont élevés à 75 millions d'euros pour une dotation globale de 161 millions d'euros, soit près de la moitié de l'enveloppe.

- une remise à niveau du parc immobilier du **ministère de l'outre-mer** et des mesures de personnel

Un effort important (7,75 millions d'euros en autorisations de programme et 5,35 millions d'euros en crédits de paiement) de remise à niveau du parc immobilier du ministère interviendra en 2003.

Sont également prévues une revalorisation du régime indemnitaire du personnel du ministère de l'outre-mer et la titularisation de 11 contractuels chargés de la gestion des crédits communautaires.

2. Une progression de la contribution des ministères de l'intérieur et de la justice

- Les crédits de paiement provenant du **ministère de l'intérieur et de la décentralisation**, qui représentent environ 20 % de l'effort financier global de l'Etat en faveur des départements d'outre-mer (1.563 millions d'euros pour 2003), progressent légèrement (+ 1 %), tandis que les autorisations de programme progressent de 2,23 %. En effet, les collectivités d'outre-mer sont toujours confrontées à une situation financière difficile et à des problèmes récurrents de délinquance.

Ces crédits correspondent à des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services déconcentrés, et surtout à des subventions de fonctionnement et d'investissement aux collectivités locales.

Ces dotations aux collectivités locales sont de deux natures :

D'une part, sont financés par prélèvements sur recettes la dotation globale de fonctionnement, la dotation de développement rural (DDR), le fonds national de péréquation (FNP), le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et la dotation spéciale instituteurs (DSI).

Les autres dotations aux collectivités locales sont financées par des dotations figurant au budget du ministère de l'intérieur. Il s'agit des dotations suivantes : dotation générale de décentralisation (DGD), dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), dotation globale d'équipement (DGE), ainsi que des crédits de mise en sécurité des écoles.

- En ce qui concerne la contribution du **ministère de la justice**, votre commission se félicite de la **forte progression** enregistrée, tant au niveau des moyens de paiement (qui progressent de 5 % pour atteindre 156,18 millions d'euros), qu'en matière **d'autorisations de programme (+ 562 % !)**, qui **atteignent 40,9 millions d'euros contre 6,17 en 2002**. Ces autorisations de programme, après avoir connu un important recul en 1998 et 1999, progressaient de 140 % en 2000, puis de 75 % en 2001, pour se stabiliser en 2002.

Ces crédits devraient se traduire par des créations d'emplois et une modernisation du patrimoine immobilier de l'institution judiciaire et des établissements pénitentiaires.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cet effort, les importants besoins des juridictions et des établissements pénitentiaires des départements et collectivités d'outre-mer, que votre rapporteur pour avis a pu constater au cours de ses missions en Guyane, aux Antilles, à la Réunion et à Mayotte, **n'étant toujours pas satisfaits**.

II. UNE VOLONTE DE REPRISE EN MAIN DES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT

L'exercice des missions régaliennes de l'Etat, déjà jugé alarmant en métropole, présente une situation également inquiétante outre-mer, ainsi que le montrent les résultats enregistrés en matière de sécurité, de justice ou encore de contrôle de l'immigration. Néanmoins, il faut observer que ces **résultats sont souvent meilleurs qu'en métropole**, notamment en matière de délinquance des mineurs. C'est surtout l'évolution au cours de la dernière décennie qui semble montrer une perte de contrôle globale, à laquelle les diverses mesures présentées dans les lois d'orientation et de programmation pour la justice et la sécurité intérieure apportent de premières réponses.

1. Une délinquance moindre qu'en métropole mais dont la forte progression sur la dernière décennie doit être enrayerée

Avec 95.795 crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie dans les départements d'outre-mer, l'année 2001 enregistre une augmentation de la criminalité et de la délinquance de **3,24%** (+ **7,69 % au plan national**).

Evolution de la criminalité constatée au plan national et dans les départements d'outre-mer de 1996 à 2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total évolution
Evolution de la criminalité nationale	-2,88 %	-1,86 %	2,06 %	0,07 %	5,2 %	7,69 %	14,11 %
Evolution de la criminalité DOM	-9,04 %	-2,97 %	-0,25 %	6,3 %	0,59 %	3,24 %	6,84 %

Evolution de l'indice de criminalité dans les départements d'outre-mer

	1999	2000	2001
Guadeloupe	63,33 ‰	60,6 ‰	57,5 ‰
Martinique	57,05 ‰	58,4 ‰	59,7 ‰
Guyane	108,71 ‰	100,9 ‰	96,4 ‰
La Réunion	37,71 ‰	40,6 ‰	46,6 ‰
Mayotte	30,22 ‰	40,78 ‰	45,28 ‰
Saint-Pierre-et-Miquelon	16,15 ‰	18,21 ‰	14,57 ‰
Total DOM + Mayotte + Saint-Pierre-et-Miquelon	53,36 ‰	54,43 ‰	56,42 ‰
Total national	60,97 ‰	64,21 ‰	68,8 ‰

Il n'existe pas de délinquance spécifique à l'outre-mer. On observe d'ailleurs que l'indice de criminalité dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon est inférieur à celui relevé au plan national.

De même, la criminalité a augmenté plus vite au plan national que dans les seuls départements d'outre-mer.

Néanmoins, la **délinquance de voie publique**, qui regroupe les infractions les plus durement ressenties par les populations (vols à main armée, vols avec violences, cambriolages, vols de véhicules, vols à la roulotte, destructions et dégradations), **progressé de 31,9 % en cinq ans**.

Elle augmente ainsi sensiblement en Guadeloupe (+ 15,3 %), mais **surtout en Guyane (+ 47,6 %), en Martinique (+ 39,2 %) et à la Réunion (+ 36 %)**.

Par ailleurs, il est **inquiétant de constater que des départements dans lesquels le taux de criminalité était nettement inférieur à celui de la métropole (comme la Martinique ou la Réunion), sont ceux qui sont le plus affectés par cette augmentation et semblent eux aussi connaître une véritable dérive**.

La part de la délinquance de voie publique dans le total des crimes et délits est passée de 56,51 % en 2000 à 57,12 % en 2001, alors qu'en métropole, elle représente 57,55% (contre 56,70 % en 2000) de la criminalité globale.

Evolution de la délinquance de voie publique constatée dans les départements d'outre-mer de 1996 à 2001

Evolution	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	1996-2001
Guadeloupe	11,86	- 6,50	6,91	4,95	- 1,73	15,32
Martinique	- 9,05	22,97	7,53	8,17	6,98	39,18
Guyane	4,19	- 9,90	7,75	8,93	34,05	47,69
La Réunion	0,05	- 0,57	0,74	10,93	22,41	36,09
Total	1,87	1,36	4,96	8,21	12,48	31,90

▪ **La Guadeloupe** a connu une **baisse de 3,31 %** des crimes et délits constatés en 2001. La criminalité constatée a progressé, de 1990 à 2001, de 23,66 %, le niveau le plus élevé ayant été atteint en 1999. Cette variation reste toutefois près de trois fois inférieure à celle enregistrée en France métropolitaine (+ 76,17 % sur la même période).

Le taux de criminalité de la Guadeloupe a progressé de 50,56 ‰ en 1990 à 58,6 ‰ en 2001, taux inférieur de 10 points à celui enregistré en métropole (68,8 ‰ en 2001). Comparativement à la métropole, la Guadeloupe se situe entre les Pyrénées-Atlantiques et le Haut-Rhin (au 39^{ème} rang).

Cette hausse concerne surtout la délinquance violente. Les vols à main armée ont été multipliés par 5 depuis 1991 et les crimes et délits contre les personnes par 2, ce qui génère inévitablement un sentiment d'insécurité. La délinquance de voie publique a augmenté de 65,47 % depuis 1990. Sa part dans la délinquance globale est de 56,6 %.

Le taux global d'élucidation s'établit à 30,75 %, soit à un niveau sensiblement supérieur à celui enregistré au plan national (24,92 %), la délinquance de voie publique demeurant le point faible (11 %).

En outre, **la part des mineurs mis en cause est en légère baisse (8,77 % contre 21,18 % au plan national).** Cette tendance tient à la création de « référents-jeunes » et d'actions tendant à responsabiliser les parents.

Un groupement d'intervention régional (GIR) est opérationnel depuis le 18 juin 2002 et prend en compte la spécificité de la délinquance et des trafics constatés sur les îles du nord de la Guadeloupe. Animé par le service régional de police judiciaire (SRPJ), il comprend une unité détachée à Saint-Martin placée sous la responsabilité de la gendarmerie nationale. La répression de la délinquance financière et économique constitue son objectif prioritaire.

▪ **En Martinique**, la délinquance a **progressé de 2,05 %** (contre 7,7 % en métropole). **Le bilan de la dernière décennie se traduit en outre par une hausse de 68,23 %**, ce qui nourrit la crainte d'une évolution incontrôlable de la violence, notamment en milieu scolaire.

Son taux de criminalité est passé de 37,67 ‰ en 1990 à 59,45 ‰ en 2001, bien inférieur au taux métropolitain (68,8 ‰ en 2001) et comparable à celui de la Marne (au 36^{ème} rang).

La Martinique a connu une progression importante de la délinquance de voie publique depuis 1991 (+ 118,65 % contre 15,64 % en métropole), mais on constate une stabilisation en 2001 (+ 0,34 %).

Le **taux d'élucidation**, de 31,11%, est supérieur à celui de la métropole, mais en baisse régulière depuis trois ans. Dans le domaine des **stupéfiants** notamment, les années 2000 et 2001 ont été marquées par des **baisse spectaculaires** (- 57,4 % et - 62,1 %) révélatrices des carences des services judiciaires, de police et de gendarmerie en la matière, alors que les Antilles, après le transit à destination de l'Europe et des Etats-Unis, sont devenues des terres de consommation.

Le nombre de **mineurs** mis en cause progresse depuis deux ans (+ 19,94 % en 2000 et + 10,30 % en 2001). Leur part (**9,37 %**) est cependant inférieure à celle observée en métropole (21,18 %), mais on les retrouve dans des infractions graves et violentes telles que les vols à main armée (20 %).

En Martinique, le GIR, installé depuis le 24 juin 2002, repose sur une structure permanente de coordination confiée à la gendarmerie nationale. Il vise à lutter principalement contre le trafic de stupéfiants, les trafics de matériels et de véhicules volés et les vols à main armée.

▪ **En Guyane**, l'insécurité demeure un sujet de préoccupation majeur. Les infractions commises sur la voie publique, la **violence** de cette criminalité **alimentée en grande partie par l'immigration clandestine**, constituent des facteurs de dégradation du climat général et entretiennent un fort sentiment d'insécurité.

Or, la Guyane a enregistré une **baisse de 4,50 % de la criminalité**, la progression globale de la criminalité au cours de la décennie étant de 7,50 %, ce qui est très faible comparé à celle de la métropole (+ 76,17 %). Elle a cependant connu des variations importantes (+ 44,89 % en 1992, + 24,04 % en 1993 et + 23,71 % en 1999).

Son **taux de criminalité**, bien qu'élevé (96,39 ‰), est en recul par rapport à 2000 et surtout par rapport à 1990 (122,93 ‰). Si l'on fait **abstraction des infractions à la police des étrangers**, qui représentent près de la moitié de la délinquance constatée, le taux de délinquance est ramené à **61 ‰**, taux comparable à ceux de Guadeloupe et de Martinique et bien inférieur au taux métropolitain (68 ‰).

Néanmoins, l'évolution de la délinquance est marquée par une sensible progression des crimes et délits contre les personnes (+ 36 %), avec une augmentation des coups et blessures volontaires (+ 43 %), des vols à main armée et des cambriolages. On note une augmentation de la criminalité de voie publique de 14 % (vols avec violence et vols à main armée en particulier), **criminalité violente** qualifiée généralement de **type sud-américain**. D'une manière générale, le **nombre d'armes à feu** détenues le plus souvent illégalement intensifie le sentiment d'insécurité éprouvé par la population guyanaise.

Le taux d'élucidation s'établit à 55,19 %, mais à 27,76 % hors infractions à la législation des étrangers, le point faible demeurant la délinquance de voie publique.

La part des **mineurs** mis en cause reste stable (**3,78 %**) et inférieure à celle observée en métropole (21,18 %). Néanmoins, on retrouve 31 % de mineurs dans les homicides, phénomène nouveau depuis trois ans, et 33 % dans les viols.

Cette situation est aggravée par la présence d'une importante population immigrée en situation irrégulière qui se livre aux trafics pour survivre.

La Guyane attire, en raison de sa prospérité, un nombre important d'étrangers en provenance des pays limitrophes : Surinam, Guyana, Brésil et plateau caribéen. Sur une population totale estimée de 160.000 habitants, il y aurait environ 37.000 étrangers en situation régulière, et de 30.000 à 50.000 personnes en situation irrégulière. **Hors les infractions aux conditions d'entrée et de séjour, la part des étrangers dans les autres crimes et délits atteint 51 % en zone police avec une participation encore plus forte dans les infractions violentes (87 % des auteurs de vols à main armée et 60 % des auteurs de vols avec violence).**

De plus, la présence d'or en Guyane entraîne des conséquences dramatiques, dénoncées par le rapport de Mme Christiane Taubira-Delannon, remis au Premier ministre en décembre 2000, sur le fleuve Maroni et aux abords de la frontière brésilienne.

L'annexe II de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a d'ailleurs souligné que « *certaines frontières particulièrement sensibles, notamment le tunnel trans-Manche et la frontière guyanaise exigent des renforts urgents* ».

Ainsi que l'a indiqué la ministre de l'outre-mer lors de son audition, le Conseil de sécurité intérieur, auprès duquel siège la ministre de l'outre-mer, a décidé le maintien d'un quatrième escadron de gendarmerie mobile en place depuis janvier 2001 et déployé dans le secteur de Maripasoula à la suite de l'augmentation de la délinquance liée à l'orpaillage clandestin. A la suite de la normalisation de la situation à Maripasoula, cet escadron est engagé dans les principales agglomérations de Guyane dans le cadre de missions de sécurisation. Cette unité sera maintenue jusqu'à la création à la fin de l'année 2003 d'une unité spécialisée dans les missions en forêt profonde (« PSIG forêt ») forte d'une soixantaine de militaires.

En outre, la loi de programmation pour la justice a adopté une mesure préconisée par le rapport de Mme Taubira-Delannon destinée à faciliter la destruction par le procureur de la République des moteurs utilisés par les orpailleurs.

De plus, les effectifs de policiers ont augmenté en 2002 de 11 % (475 policiers contre 429 en 2001), la violence touchant également la zone littorale où se concentre la population.

Le GIR vise, sous la direction de la gendarmerie nationale, à lutter contre les trafic internationaux, y compris d'animaux protégés, contre

l'activité minière illicite, l'immigration clandestine, le travail illicite et l'économie souterraine.

Point sur l'évolution du trafic de drogue dans la Caraïbe

La Caraïbe connaît une évolution inquiétante ces dernières années. Géographiquement situés entre les régions de production, localisées en Amérique du sud, et les régions de consommation de l'Amérique du Nord et de l'Europe, les départements français d'Amérique se trouvent aujourd'hui au centre du trafic de stupéfiants.

Le succès du lancement commercial de l'héroïne sud-américaine, devrait conduire les trafiquants à utiliser les réseaux déjà existants dans les Caraïbes pour le trafic de cocaïne. La zone connaît également une explosion du trafic d'ecstasy.

En outre, la Guadeloupe se trouve dans une situation délicate du fait de l'important trafic international se développant à partir de l'île de Saint-Martin. Sa partie néerlandaise, Sint-Maarten, connaît un problème important de blanchiment d'argent par le biais des neuf casinos, en grande majorité contrôlés par les clans mafieux de la Camorra, Cosanostra et N'Drangheta.

Votre rapporteur souhaite que, dans le cadre de la coopération européenne, cette question puisse être évoquée avec les Pays-Bas.

Saisies de stupéfiants opérées dans les DFA en 2001

	Cannabis	Cocaïne	Crack
Guadeloupe	751 kg	5,5 kg	0,85 kg
Martinique	160 kg	3,6 kg	0,915 kg
Guyane	105 kg	42,2 kg	0,26 kg
Total	1 016 kg	51,3 kg	2,025 kg

Source : ministère de l'outre-mer

Le fait nouveau concerne **l'augmentation inquiétante du trafic à destination de la consommation locale**, notamment s'agissant du crack (produit dérivé de la cocaïne obtenu par adjonction d'ammoniaque ou de bicarbonate de soude) en Martinique. Ses effets sont une recrudescence des vols à main armée et des vols avec violence.

Face à cette situation, les moyens mis à la disposition des forces de police ont été renforcés (effectifs du SRPJ Antilles-Guyane accrus, installation du fichier Canonge à Fort-de-France, transformation du centre interministériel de formation anti-drogue de Fort-de-France en groupement d'intérêt public).

La coopération internationale a été renforcée grâce à une structure de coopération spécifique à la zone, le Bureau des liaisons opérationnelles, implanté au sein du SRPJ, mis en place afin de développer l'analyse et l'échange du renseignement opérationnel, ainsi qu'au réseau Interpol, au service de coopération technique internationale de police (SCTIP) et à l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS), avec la mise en place d'un réseau de délégations et d'antennes internationales.

Si la présence de TRACFIN permet de prévenir et réprimer le blanchiment d'argent dans les départements d'outre-mer, il serait utile que son action s'étende à l'ensemble de la zone.

Un programme européen (Project Management Office -PMO-), auquel participent les pays intéressés de la zone ainsi que la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Espagne permet, avec la collaboration américaine, de mieux coordonner les moyens de coopération maritime, un projet d'accord bilatéral entre la France et les Etats-Unis ainsi qu'un accord de coopération multilatérale proposé par les Pays-Bas étant en outre en cours de négociation.

L'Union européenne a engagé 35 millions d'euros sur cinq ans pour les actions de lutte contre la drogue dans la région.

Cependant, votre rapporteur estime que les moyens mis à la disposition des forces de l'ordre chargées des frontières (notamment fluviales et maritimes), doivent être considérablement renforcés.

▪ **La Réunion** a connu entre 1990 et 2001 une hausse des crimes et délits constatés de plus de 67 %, inférieure à celle de 76 % enregistrée en métropole. En revanche, avec une **progression de 14,3 % en 2001**, elle a connu une évolution près de deux fois plus importante que celle observée sur le territoire métropolitain (+7,7 %).

Son **taux de criminalité**, très bas en 1990 puisqu'il s'établissait à 32,81 ‰, est passé à 46 ‰ en 2001, restant cependant inférieur à celui enregistré en métropole (68,8 ‰). La Réunion peut donc être comparée à la Sarthe (63^{ème} rang), malgré des évolutions préoccupantes.

L'évolution de la délinquance sur la période 1990-2001 traduit une **violence croissante** (vols avec violence + 1295 %, vols à main armée + 521 %, coups et blessures volontaires + 188 %), une augmentation importante de la délinquance d'appropriation (cambriolages + 130 %) et une implication de plus en plus forte des **mineurs (23,3 % des mis en cause contre 11,58 % en moyenne dans les départements d'outre-mer et 21,18 % au plan national)**. Leur nombre augmente de 3,64 %. Dans la catégorie des vols, leur part est souvent proche de la moitié.

La **délinquance de voie publique** progresse sur la période 1990-2001 de 152,83 %. Si la hausse de 13,73 % en 2001 reste inférieure à celles observées en 1991 (+ 39,54 %) ou 1993 (+ 21 %), elle est plus marquée qu'en métropole (+ 9 %).

Le GIR, mis en place le 7 juin 2002, est commandé par la police nationale.

▪ **A Mayotte**

En cinq ans, la délinquance constatée à Mayotte a augmenté de 145 %, pour passer d'un niveau particulièrement bas à des seuils qui se rapprochent des moyennes métropolitaines. Le taux de délinquance générale (45,30 ‰), tend à se rapprocher rapidement du taux national (68,8 ‰). Néanmoins, en raison des incertitudes croissantes quant à l'étendue de la population, et dans l'attente du recensement prévu cette année, ce ratio est assez aléatoire.

La caractéristique essentielle de la **délinquance mahoraise est d'être acquisitive (surreprésentation des vols et des cambriolages)**. La délinquance de voie publique a ainsi augmenté **de 349 % en 5 ans** et progressé de 20 % en 2001.

L'application à partir du 1^{er} mai 2001 des ordonnances fixant les nouvelles conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ayant entraîné une judiciarisation des procédures, la **délinquance**, qui progresse en 2001 de 25,76 % si l'on compte l'immigration irrégulière, est beaucoup plus stable (+ **2,46 %**) **si l'on ignore l'aspect migratoire**.

Les infractions à la législation des étrangers sont en baisse de 29 % même si elles constituent toujours plus de la moitié de la délinquance enregistrée. Par ailleurs, **plus de la moitié des mis en cause (hors infractions à la législation des étrangers) sont des étrangers** (52,61 %, contre 39,42 % en 2000). Il s'agit essentiellement de ressortissants comoriens (notamment des Anjouanais). L'immigration clandestine représente la première cause d'instabilité de Mayotte.

▪ **A Saint-Pierre-et-Miquelon**, situé en zone gendarmerie, la délinquance est quasi inexistante, l'archipel (6.600 habitants) ne connaissant que des troubles d'ordre public liés à des problèmes économiques et sociaux (92 faits en 2001).

Ainsi, **malgré des évolutions contrastées de la criminalité globale, ce bref tableau de la délinquance dans les départements d'outre-mer et à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon fait ressortir une progression sensible des crimes et délits contre les personnes, de la délinquance de voie publique au cours de la décennie passée, particulièrement dans les départements qui paraissaient les plus préservés (Martinique et Réunion**

notamment), avec l'augmentation inquiétante de la délinquance des mineurs. Les premières mesures décidées par les lois d'orientation et de programmation pour la justice et la sécurité intérieure posent cependant les premiers jalons d'une reprise en main par l'Etat.

Au demeurant, les statistiques doivent être interprétées avec prudence, compte tenu du découragement croissant des victimes dissuadées de porter plainte par le taux réduit d'élucidation et le nombre élevé de classements sans suite, même lorsque l'auteur de l'infraction est identifié.

2. Une activité soutenue des juridictions installées dans des locaux inadaptés

Les dernières statistiques disponibles concernent l'année 2000.

L'évolution globale de l'activité des juridictions situées dans les départements d'outre-mer est caractérisée par une **augmentation supérieure à la moyenne nationale, en particulier en matière civile.**

Tant dans les cours d'appel (à part Saint-Denis de la Réunion) que dans les tribunaux de grande instance, le nombre d'affaires traitées en 2000 est inférieur au nombre des affaires nouvelles.

Le nombre d'affaires civiles nouvelles a évolué entre 1996 et 2000 de + 44 % à la cour d'appel de Basse-Terre (Guadeloupe), de - 13 % à la cour d'appel de Fort-de-France et de - 6 % à la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion. Ces cours d'appel conservent cependant des délais de traitement inférieurs à la moyenne nationale, qui est de 18,4 mois : 14,4 mois à la cour d'appel de Fort-de-France, 11,8 mois à la cour d'appel de Basse-Terre et 13,4 mois à la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion.

Les délais moyens devant les tribunaux de grande instance, qui sont de 8,9 mois au niveau national, atteignent des délais contrastés : 4,6 mois au TGI de Saint-Pierre de la Réunion, 6,2 mois au TGI de Cayenne, 8,1 mois au TGI de Saint-Denis de la Réunion, 8,6 mois au TGI de Fort-de-France, mais 10,8 mois au TGI de Basse-Terre et 9,8 mois au TGI de Pointe-à-Pitre.

Selon les indications fournies par la Chancellerie, les statistiques concernant **Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon** ne sont que provisoires.

On observe néanmoins une grande activité des juridictions judiciaires à Mayotte. Ainsi, le nombre d'affaires civiles nouvelles a cru de 95% depuis 1997 s'agissant du tribunal supérieur d'appel et de 88 % s'agissant du tribunal de première instance. Le nombre d'affaires civiles terminées progresse pour sa part de 44 % s'agissant du tribunal supérieur d'appel et de 121 % s'agissant du tribunal de première instance.

Se pose toujours le problème, inquiétant, d'un taux de vacance de 37 %, alors même que les articles 61 et 62 de la loi n° 2001-616 du

11 juillet 2001 sur le statut de Mayotte prévoient que **les affaires relevant du statut civil de droit local d'inspiration coranique seront désormais traités par les tribunaux de droit commun**, les « cadis » ou juges musulmans siégeant en tant qu'assesseurs ou exerçant des fonctions de médiateurs. L'article 67-2 de la loi du 11 juillet 2001 autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à la réforme de l'organisation judiciaire et du statut des cadis, avant le 31 décembre 2002. Si cette ordonnance n'est pas encore parue, les moyens matériels et humains du tribunal de première instance de Mamoudzou devront donc être considérablement renforcés pour faire face aux nouvelles attributions de cette juridiction. Si aucune création de poste n'était intervenue au tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou depuis 1997, en dépit de l'essor démographique et juridique, 6 postes de magistrat (dont 1 du Parquet) doivent être créés avant la fin de 2002 au tribunal de première instance.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, le nombre d'affaires nouvelles a baissé de 13 % de 1997 à 2000 devant le tribunal supérieur d'appel et a augmenté de 16 % devant le tribunal de première instance.

S'agissant des **conditions matérielles de travail**, les juridictions de l'ordre judiciaire des départements d'outre-mer et de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ont bénéficié au titre des exercices 1999, 2000, 2001 et 2002 des crédits accordés par la mission modernisation de la direction des services judiciaires, qui s'établissent à 245.000 euros en 1999, 125.000 euros en 2000, 227.000 euros en 2001 et 190.000 euros en 2002, soit plus de 11 % des crédits consommés à cette date.

Les **dotations** progressent ainsi pour le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre de 3,4 %, **pour Fort-de France et Cayenne de 40,1 %**, pour Saint-Denis de 1,6 %, pour Mamoudzou de 4,3 % et pour Saint-Pierre-et-Miquelon de 3,3 %.

Ces opérations visent en premier lieu l'accueil du justiciable, l'acquisition d'équipements pour l'enregistrement audiovisuel des mineurs placés en garde à vue et l'acquisition de matériels audiovisuels numériques pour l'enregistrement des mineurs victimes d'infractions sexuelles.

- S'agissant des **juridictions administratives**, **votre rapporteur déplore l'absence de statistiques détaillées par département, collectivité territoriale et territoire**, l'activité des juridictions administratives ne pouvant être analysée que globalement pour l'ensemble de l'outre-mer.

Le nombre annuel d'affaires enregistrées s'est accru de 42,3 % entre 1992 et 2001, le nombre d'affaires enregistrées se stabilisant à + 2,5 % par an depuis 1994. Néanmoins, le nombre d'affaires traitées progresse de 1992 à 2001 de 77,4 %, ce qui reflète à la fois les effets du renforcement des effectifs

de magistrats (+ 30,2 % sur la période), et l'amélioration de la productivité au sein des juridictions.

Le ratio des affaires jugées sur les affaires enregistrées de l'ensemble des juridictions du premier degré, de 112,6 % en 2000 (soit une augmentation de 22 points par rapport à 1999), est retombé à 83,4 % en 2001 en raison de la forte augmentation des rentrées.

Le stock des juridictions administratives outre-mer représente 2,8 % des affaires en instance dans les juridictions administratives de premier degré en 2001. Le délai théorique d'élimination du stock¹ est passé de 2 ans et 1 mois à 1 an et 3 mois de 1997 à 2000. Il s'allonge d'un mois en 2001 en raison de l'augmentation du stock.

Par ailleurs, on constate une **surreprésentation du contentieux de la fonction publique** (37,2 % contre 12,8 % en métropole) **et des marchés et contrats** (10 % contre 3,6 % en métropole).

- L'effort consacré à la **situation immobilière des juridictions** pour les départements d'outre-mer en 2003 représente 40,9 millions d'euros en autorisations de programme, soit une **augmentation de 562 %**.

La livraison du nouveau siège du tribunal administratif de Cayenne s'est effectuée le 23 juillet 2002, tandis que celle du tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion devrait intervenir en janvier 2003.

S'agissant de l'extension du palais de justice de Basse-Terre, trop exigu, les études postérieures au concours, commencées en 2000 après la désignation de deux architectes se poursuivent. L'avant-projet doit faire l'objet d'une approbation de la maîtrise d'ouvrage. L'opération devrait s'achever en 2004 et son coût est estimé à 23 millions d'euros. Le même projet est prévu pour le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre, pour lequel les études de programmation se poursuivent.

A Fort-de-France, la construction d'un nouveau palais de justice accueillant les juridictions du premier degré, le palais actuel étant dévolu à la seule cour d'appel, s'est achevée en janvier 2002. Au coût de la construction (44,2 millions d'euros) s'ajoutera le coût de la réhabilitation de l'actuel palais de justice, prévue dans le programme pluriannuel 2000/2007 (études à partir de 2003 et 2004 pour les travaux, estimés à 9,14 millions d'euros).

En Martinique, la consultation des entreprises en vue de la construction d'un nouveau bâtiment, qui devait commencer avant la fin de l'année 2000, est suspendue dans l'attente d'un terrain adéquat.

¹ calculé à partir du ratio, pour une année donnée, entre le nombre d'affaires jugées sur l'année et le nombre de dossiers en stock dans la juridiction.

Comme votre rapporteur pour avis le fait observer depuis trois ans, la réhabilitation du **palais de justice de Cayenne** constitue une urgence. Cette opération a été incluse dans le programme pluriannuel 2000/2007 (études à partir de 2001 et travaux dans la continuité). Il est envisagé de construire un nouveau palais de justice pour les juridictions du premier degré et de réhabiliter le « palais » actuel au profit de la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France. Un ancien hôpital, propriété du conseil général, pourrait servir de site au nouveau palais de justice. Le montant de cette opération, estimé en 2001 à 11 millions d'euros devrait être réévalué. Le programme de l'opération est en cours d'élaboration.

S'agissant du tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou, un bâtiment d'archivage des registres papier des actes d'état civil est en cours de réalisation. L'opération, d'un montant de 228.000 euros, devrait être achevée avant 2003. En outre, une étude de faisabilité préalable à un projet d'extension du palais de justice est en cours. Ce projet devrait se chiffrer à 305.000 euros.

Cependant, quels que soient les efforts financiers consentis, **la réalisation d'un programme dure en moyenne 6 ans** (passation du marché public, réalisation d'études et enfin phase de travaux).

3. Une surpopulation carcérale dans l'attente d'un programme ambitieux concernant les établissements pénitentiaires

En dépit de la mise en service récente de nouveaux établissements pénitentiaires, le nombre de détenus dans les établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon s'élevait au 1er janvier 2002 à 3.055 personnes pour une capacité opérationnelle de 2.372 places, soit un **taux d'occupation de 128,79 %**, supérieur au **taux national moyen**, et en progression, puisqu'il s'établissait en 2001 à **121,46 %**.

Dans l'ensemble des départements d'outre-mer, la population pénale s'élevait au 1^{er} janvier 2001 à 2.880 détenus contre 2.738 au 1^{er} janvier 2001, soit une augmentation de 5,5 %. Le taux d'occupation des établissements reste particulièrement élevé, à l'exception de celui du centre pénitentiaire de Baie-Mahault.

En ce qui concerne **Mayotte**, le **taux d'occupation** est préoccupant, puisqu'il s'établissait au 1^{er} juillet 2002 à **261,2 %** (contre 206 % en 2001).

La toxicomanie, qui concerne 56 % des détenus contre 32 % en moyenne nationale et induit un comportement agressif, s'ajoute aux difficultés de gestion résultant des importants taux d'occupation et de la vétusté de certains établissements. Pour chacun des départements des Antilles-Guyane, une convention départementale d'objectifs de lutte contre la toxicomanie a été

signée en 1999 entre le préfet et le procureur de la République pour améliorer la prise en charge des toxicomanes placés sous main de justice.

S'agissant des **mineurs**, le centre pénitentiaire de Baie-Mahault (Guadeloupe) dispose d'un quartier mineurs d'une capacité d'accueil de 26 détenus. Les centres pénitentiaires de Ducos (Martinique) et Remiré-Montjoly (Guyane) disposent pour leur part d'un quartier de jeunes détenus (mineurs et jeunes majeurs), de 21 places chacun. A la Réunion, si la circulaire de 1995 ne prévoyait pas d'établissement pénitentiaire habilité à l'accueil des mineurs, 26 sont toutefois incarcérés au centre pénitentiaire du Port. Le futur établissement pénitentiaire devrait comporter un double quartier mineurs.

- **Aux Antilles**, malgré la mise en service fin 1996 des établissements de Ducos et Baie Mahault, les taux d'occupation sont encore de 131,4 % en 2001 (contre 124,1 % en 2000) en Martinique et 116 % en Guadeloupe.

Les mauvaises conditions d'incarcération des détenus à la maison d'arrêt de Basse-Terre ont conduit la Chancellerie à décider en 2001 sa fermeture et la construction d'un autre établissement. Des études de faisabilité ont été engagées.

- **En Guyane**, l'ouverture en avril 1998 du nouvel établissement de Remiré-Montjoly avait permis de ramener en 1999 le taux d'occupation record de 1997 de 279 % à 85,7 %. Le centre pénitentiaire, en partie fermé à la suite de la mutinerie de l'été 1999, a retrouvé sa pleine capacité en 2000 et sa sécurisation (2,13 millions d'euros) est en cours d'achèvement. Conçu pour 469 détenus, il en accueille 531, contre 423 en 2001.

- **A la Réunion**, la situation reste très préoccupante dans les trois établissements pénitentiaires (Le port, et surtout Saint-Denis et Saint-Pierre), où étaient atteints depuis des années des taux d'occupation compris entre 175 % et 200 %. Ces taux ont été ramenés en 2002 entre 143,4 % et 172,3 %.

En réponse à une question de votre rapporteur, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a indiqué lors de son audition par la commission des Lois que la construction d'une nouvelle maison d'arrêt de 635 places constituait une priorité du ministère de l'outre-mer. Néanmoins, il est apparu que le site retenu par le précédent Gouvernement sur la commune de Sainte-Marie soulevait une grande opposition, s'agissant de terrains particulièrement propices à la culture de la canne à sucre. Elle a par conséquent indiqué qu'une mission devrait en janvier prochain étudier des solutions alternatives, tout en souhaitant que la mise en service de cet établissement puisse intervenir en 2006 et permettre de fermer celui de Saint-Denis.

- **A Mayotte**, la maison d'arrêt de Majicavo, construite en 1994 pour 67 personnes, connaît un taux d'occupation de 261 % au 1^{er} juillet 2002.

Un schéma directeur de restructuration prévoit la construction d'un quartier mineurs et d'un belvédère de surveillance (2,13 millions d'euros dans le cadre du 12^{ème} contrat de plan 2000-2004). Une deuxième phase (estimée à 4,57 millions d'euros) permettra d'affecter les bâtiments d'hébergement en fonction des régimes de détention. Le coût total des travaux s'élève à près de 6,7 millions d'euros.

Conformément à la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le projet de loi de finances initiale pour 2003 prévoit la fonctionnarisation des personnels du centre pénitentiaire de Mayotte, actuellement employés par la collectivité départementale.

- **A Saint-Pierre-et-Miquelon** en revanche, le centre pénitentiaire connaît un taux d'occupation nul. Actuellement, il n'existe pas d'établissement pénitentiaire, mais un simple dépôt de quelques cellules au sein de la gendarmerie, qui devrait en être détaché.

4. Des efforts importants en matière de coopération régionale afin de juguler l'immigration

Les départements d'outre-mer sont confrontés à une importante immigration irrégulière, qui s'explique par l'effet d'attraction suscité par des niveaux de vie et de protection sociale considérablement plus élevés que dans les Etats environnants, comme le montre la comparaison du PIB par habitant des départements d'outre-mer avec les pays de leur environnement régional.

Dans la Caraïbe, le PIB par habitant de Porto-Rico, territoire le plus développé de l'environnement des DOM antillais, représentait en 2001 seulement les 2/3 du PIB par habitant de la Martinique. Avec Haïti (460 \$ par habitant), l'écart en faveur de la Guadeloupe (12.480 \$ par habitant) ou la Martinique (14.352 \$ par habitant) est considérable.

Le PIB par habitant de la Guyane était en 2001 8,5 fois supérieur à celui du Surinam.

Dans l'océan Indien, le PIB par habitant était en 2001 trois fois plus élevé que celui de l'île Maurice, souvent donnée en exemple de réussite économique. Celui des Seychelles représentait à peine 60 % de celui de la Réunion.

Antilles françaises et pays voisins en 2001

	<i>Population</i>	<i>Superficie (km2)</i>	<i>Hab/km2</i>	<i>PIB (millions \$)</i>	<i>PIB/hab (\$/hab)</i>
Guadeloupe	428 000	1 780	250	5 179	12 480
Martinique	383 000	1 128	348	5 411	14 352
<i>Dominique</i>	71 000	751	94	396	5 425
<i>Barbade</i>	300 000	430	750	2 200	8 600
<i>Sainte-Lucie</i>	155 000	616	252	680	4 389
<i>Porto-Rico</i>	3 783 000	8 959	422	35 834	9 472
<i>Cuba</i>	11 300 000	110 860	102	8 120	737
<i>Hai ti</i>	7 000 000	27 750	250	3 600	460
<i>Jamaï que</i>	2 600 000	10 991	236	6 300	2 430

Guyane et pays voisins en 2001

	<i>Population</i>	<i>Superficie (km2)</i>	<i>Hab/km2</i>	<i>PIB (millions \$)</i>	<i>PIB/hab (\$/hab)</i>
<i>Guyane</i>	165 000	86 504	1,8	1 979	13 465
<i>Guyana</i>	700 000	215 083	3,2	600	760
<i>Surinam</i>	400 000	163 820	2,4	750	1 540

Réunion et pays voisins en 2001

	<i>Population</i>	<i>Superficie (km2)</i>	<i>Hab/km2</i>	<i>PIB (millions \$)</i>	<i>PIB/hab (\$/hab)</i>
<i>Réunion</i>	721 400	2 512	287	7 824	11 421
<i>Maurice</i>	1 200 000	2 040	600	4 100	3 540
<i>Seychelles</i>	100 000	454	222	500	6 500
<i>Comores</i>	600 000	1 862	300	200	350
<i>Madagascar</i>	16 400 000	587 041	28	3 700	250
<i>Afrique du Sud</i>	43 600 000	1 223 200	36	133 500	3 170

(source : Bilan du monde 2002 pour les pays voisins – ministère de l'outre-mer)

Activité de la police aux frontières outre-mer (source : DCPAF- en milliers)

	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2000/2001
Non admis	2	9,8	7,6	5,3	5,6	+ 4,59 %
Etrangers en situation irrégulière	8,4	5,9	6,5	7,2	5,5	- 23,16 %
Eloignés (reconduites-expulsions)	12,9	10,4	13	11	7,6	- 30,7 %

- **Les Antilles françaises** subissent donc une forte immigration clandestine en provenance des îles voisines de l'arc caraï be qui connaissent de graves difficultés économiques et parfois des tensions politiques.

Sont par conséquent soumis à l'obligation de visa les Haïtiens, les ressortissants de la Dominique et de Saint-Domingue. A titre expérimental, les Saint-Luciens sont dispensés de visa pour des séjours inférieurs à quinze jours en Martinique. Cette immigration utilise essentiellement la voie maritime, par nature difficilement contrôlable.

En Martinique, la population étrangère est évaluée à 6.500 personnes. S'y ajoutent entre 300 et 500 étrangers en situation irrégulière. 217 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées en 2001, soit une progression de 14,21 %, alors que les **non-admissions progressaient** de 166,28 %. Les nationalités les plus concernées sont les Saint-Luciens, bien intégrés, et les Haïtiens.

En Guadeloupe, la population étrangère dépasse les 23.000 personnes (contre 10.596 en 1996). La régularisation des étrangers intervenue depuis trois ans en application des réformes sur l'entrée et le séjour des étrangers a diminué de moitié la population clandestine, évaluée à moins de 10.000 personnes en 1999. 678 mesures de reconduite à la frontière (contre 826 en 2000) ont été exécutées en 2001. La Guadeloupe a connu une **baisse du nombre de reconduites à la frontière de 24,2 %**.

A Saint-Martin, sur une population totale de 35.000 habitants, un tiers sont des étrangers auxquels s'ajoutent 5.000 étrangers en situation irrégulière. La population étrangère est composée à 60 % de Haïtiens et à 20 % de Dominicains.

Le problème de l'immigration clandestine est particulièrement délicat en raison de la **localisation de l'aéroport international dans la partie néerlandaise de l'île et de l'absence de contrôle à la frontière** entre les deux parties de l'île.

L'accord franco-néerlandais du 17 mai 1994 relatif au contrôle conjoint dans les aéroports de Saint-Martin, ratifié par la France le 20 juillet 1995, devait faciliter l'éloignement des étrangers non admis et se trouvant en situation irrégulière, mais son entrée en vigueur est subordonnée à la ratification par les Pays-Bas. Or, en dépit de relances des autorités françaises, sa ratification se heurte à l'opposition des représentants des autorités locales et il semble désormais acquis que cet accord ne sera pas ratifié.

Néanmoins, à la suite de réunions intervenues depuis avril 2000 entre le directeur des affaires politiques administratives du secrétariat d'Etat français à l'outre-mer et le directeur général des Affaires du Royaume des Pays-Bas, des échanges réguliers ont lieu entre le sous-préfet de Saint-Martin et Saint-Barthélemy et le lieutenant gouverneur de Sint-Marteen depuis octobre 2000. Ils ont été suivis d'une rencontre entre l'ambassadeur de France et le secrétaire d'Etat néerlandais à l'Intérieur en janvier 2001.

Les autorités néerlandaises ont ainsi accepté en avril 2002 que les services de police français aient accès aux fiches de débarquement remplies par les passagers arrivant à Saint-Martin par l'aéroport Princess Juliana.

Lors de son audition, la ministre de l'outre-mer a rappelé qu'elle avait collaboré à la négociation de cet accord et qu'elle refuserait toute réunion avec son homologue néerlandais jusqu'à sa ratification.

Par ailleurs, une convention cadre visant à une coopération décentralisée (en matière d'environnement et de tourisme) est à l'étude. L'imbrication des compétences entre le gouvernement central de la Haye, la fédération des Antilles néerlandaises de Curaçao et l'administration locale de Sint-Marteen pose cependant problème.

Un projet de convention franco-néerlandaise d'assistance mutuelle et de coopération **en matière douanière** est également en projet, pour établir des actions communes ainsi qu'un droit de suite aussi bien sur terre que sur mer.

En effet, une quinzaine de casinos liés à des réseaux mafieux est implantée dans la partie néerlandaise de l'île, où des opérations de blanchiment semblent être menées grâce à un système bancaire très laxiste. Les Antilles néerlandaises figurent depuis juin 2000 sur la liste des territoires identifiés par l'OCDE comme des « *paradis fiscaux ayant des pratiques préjudiciables pour les autres pays* » et sur la liste du groupe de pays dotés de « *la réglementation et la surveillance financière la moins bonne* », selon le Forum de stabilité financière (émanation du G7).

Une coopération entre services des douanes français et néerlandais existe déjà sans base conventionnelle (mise en commun de moyens navals, participation d'enquêteurs douaniers français en civil aux enquêtes menées dans l'autre partie de l'île).

Par ailleurs, la **suppression à titre expérimental du visa de court séjour pour les ressortissants de Sainte-Lucie souhaitant se rendre pour des séjours inférieurs à 15 jours dans les départements français d'Amérique** a été mise en place depuis le 1er mars 2000, et fait l'objet d'évaluations régulières compte tenu du risque migratoire.

Sa pérennisation éventuelle est soumise à la conclusion d'un accord de réadmission prévoyant notamment une limitation du nombre de séjours¹ et une limitation des points d'entrée autorisés afin de renforcer l'efficacité des

¹ à douze sur l'année civile afin d'éviter la présence presque permanente en Martinique de Saints-Luciens, qui en pratique reviennent dans le département à l'issue d'une visite d'une seule journée à Sainte-Lucie

contrôles exercés par la police aux frontières¹. Ce projet, présenté en juin 2001 aux autorités de Sainte-Lucie, n'a toujours pas reçu de réponse.

En ce qui concerne **l'île de la Dominique**, si les visas de court séjour sont délivrés sans consultation préalable par le consul honoraire de Dominique, la préfecture est consultée pour les autres demandes de visa. Plus de 5.000 Dominicains se rendent chaque année en Guadeloupe et 6.200 y résident de manière régulière. Une mesure de même nature que celle mise en place au profit des ressortissants de Sainte-Lucie est à l'étude. Elle serait également subordonnée à la conclusion préalable d'un accord de réadmission.

▪ **La Guyane**, frontalière du Surinam et du Brésil, subit une forte immigration en provenance du Brésil, de Guyana, du Surinam et d'Haï ti. De tous les départements d'outre-mer, c'est à elle que se pose avec le plus d'acuité le problème de l'immigration clandestine.

Elle constitue donc une priorité de l'action de l'Etat en Guyane, d'autant plus qu'elle est un facteur important d'insécurité, en particulier dans l'agglomération de Cayenne, et qu'elle entraîne des mouvements xénophobes d'auto-défense.

Or, le nombre de reconduites à la frontière a baissé en 2001, malgré les renforcements d'effectifs de police et de gendarmerie.

Reconduites à la frontière

Nationalités	2001	2000-2001	% du total
Surinamaïse	1188	- 42,75 %	39,89 %
Brésilienne	1402	- 21,59 %	47,08 %
Guyanaïse	143	- 72,29 %	4,80 %

Etrangers en situation irrégulière

Nationalités	2001	2000-2001	% du total
Surinamaïse	1190	- 43,87 %	32,52 %
Brésilienne	1660	- 14,78 %	45,36 %
Guyanaïse	467	- 23,32 %	12,76 %

Pour une **population estimée à 160.000 habitants**, on dénombre environ **20.000 étrangers en situation régulière** (dont 37 % d'Haï tiens, 20 % de Brésiliens et 20 % de Surinamaïses) et on estime à **30.000** le nombre de personnes **en situation irrégulière**.

¹ *Eventuellement, en Martinique : l'aéroport et le port de Fort-de-France ; en Guadeloupe : l'aéroport du pôle Caraïbe (Pointe-à-Pitre) et les ports de Pointe-à-Pitre et de Basse-Terre ; à Saint-Martin : l'aéroport de Grand-Case et le port du Marigot ; à Saint-Barthélemy : l'aéroport de Saint-Jean et le port de Gustavia ; en Guyane : l'aéroport de Cayenne-Rochambeau.*

L'immigration irrégulière brésilienne en provenance du Para et de l'Amapa, Etats brésiliens voisins, est dominante (45 % du total). Cette immigration à l'origine économique est devenue sous l'impulsion de la pègre brésilienne de plus en plus violente.

Les Surinamais ne constituent plus que 33 % de l'immigration irrégulière contre 41 % en 2000. Si l'on constate une baisse des reconduites à la frontière, elle s'explique par un surcroît de police administrative, puisqu'ils constituent la quasi-totalité des non-admis. On les retrouve principalement à Cayenne et Saint-Laurent du Maroni, où ils se livrent à de petits trafics locaux. Enfin, les Guyaniens, que l'on retrouve souvent dans les infractions acquiescentes les plus violentes.

La localisation de la plus grande partie du territoire guyanais dans la forêt amazonienne rend difficile le contrôle de l'accès en Guyane. Des dispositions ont cependant été prises pour tenter de parvenir à un contrôle plus efficace des flux migratoires :

- **Le ratio de représentants des forces de l'ordre est de 6,8 pour 1.000 habitants, pour une moyenne nationale de 3,7.** Néanmoins, la Guyane, département d'une superficie égale au cinquième de la France, cumule une façade maritime difficile à contrôler avec d'importants fleuves frontaliers ;

- Des patrouilles fluviales et une surveillance des rives (plans « Alizé bis » et « Galerne ») ont donc été mis en place sur les fleuves Maroni et Oyapock ;

- **Un centre de rétention, destiné à faciliter la gestion des reconduites à la frontière (50 % du total des reconduites aux frontières françaises)** a été construit en 1996 près de l'aéroport de Rochambeau. Des contrôles d'identité et des contrôles sommaires des véhicules autres qu'individuels sont possibles sur une zone s'étendant à 20 km à l'intérieur des frontières terrestres¹ ;

- Une politique active de **coopération régionale** a été mise en place, avec des échanges de personnels brésiliens, guyaniens et surinamais. Un projet d'accord est en discussion avec les autorités du Surinam, pour la mise en œuvre de patrouilles conjointes de surveillance sur le fleuve Maroni.

Par ailleurs, trois agents de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ont été envoyés en mission à Cayenne du 11 au 24 juin 2001, afin de procéder à l'instruction de 369 demandes d'asile présentées majoritairement par des Haïtiens. 120 entretiens ont pu être réalisés

¹ article 8-2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, introduit par la loi n° 97-396 du 24 avril 1997

en visioconférence depuis l'OFPRA et cette expérience devrait être renouvelée.

Un **accord de réadmission**, signé **entre la France et le Brésil** le 28 mai 1996, est entré en vigueur le 24 août 2001. Ses difficultés d'application ont été évoquées lors de la consultation de coopération transfrontière de Macapa de janvier 2002. Un commissariat commun franco-brésilien à Saint-Georges de l'Oyapock est prévu, l'édification d'un pont et d'une route pour Cayenne devant augmenter la pression migratoire.

Depuis mars 2002, 170 laissez-passer ont été délivrés par les instances consulaires brésiliennes en Guyane pour leurs ressortissants démunis de pièce d'identité nationale, ce qui permet la reconduite directe à Bélem.

La coopération entre les autorités des deux pays est également assurée par la mise à disposition du consulat brésilien d'un local et d'un ordinateur. Toutefois, la nomination d'un policier fédéral brésilien, qui devrait assurer la liaison entre la direction départementale de la police aux frontières de Guyane et le consulat brésilien, n'est toujours pas intervenue.

En outre, il a été décidé d'engager des **négociations en vue de la signature d'accords de réadmission avec le Surinam et le Guyana**. Ces projets d'accord comprendront des dispositions différentes, compte tenu de la différence d'attitude des autorités de ces deux pays. S'il n'est prévu que la réadmission des ressortissants des parties contractantes dans le cas du Guyana, s'y ajoutent la réadmission des ressortissants d'Etats tiers (en particulier du Guyana) ainsi que le transit pour éloignement en ce qui concerne le Surinam.

En effet, le **Guyana** refuse de réadmettre certains de ses ressortissants démunis de documents d'identité. Le projet a donc pour objectif d'assurer la réadmission des guyaniens dont la nationalité est établie, en précisant la liste des documents établissant cette nationalité. Le projet prévoit la délivrance de laissez-passer consulaires par les autorités guyaniennes contre remboursement, les Guyaniens invoquant les coûts de fonctionnement du futur consulat du Guyana à Cayenne.

A la suite d'une première réunion bilatérale en mars 2002, une nouvelle proposition doit prochainement être soumise au Guyana.

Le projet d'accord avec le **Surinam** a pour objet principal de permettre aux autorités du Surinam, qui ont interrompu leur coopération avec les autorités françaises en janvier 2001, de reconduire à leur frontière les ressortissants du Guyana, la réadmission des ressortissants surinamais s'effectuant sans difficultés notables. Il devrait donc préciser les conditions de la réadmission de ressortissants d'Etats tiers ainsi que les modalités de transit pour l'éloignement vers un Etat tiers.

Ce projet a été présenté aux autorités surinamaises le 30 mai 2002. D'ores et déjà, l'ambassadeur de France à Paramaribo a assuré les autorités surinamaises que le gouvernement français n'entendait pas opérer de reconduites massives à la frontière.

▪ **La Réunion** reste aujourd'hui en revanche relativement à l'abri des grands flux migratoires, les **Comoriens en provenance de Mayotte** constituant la principale filière d'immigration clandestine. Sur une population de 700.000 personnes, la population étrangère en situation régulière est de 4.724 personnes, la population étrangère en situation irrégulière étant estimée à 300 personnes.

S'agissant des collectivités d'outre-mer à statut particulier, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon connaissent une situation opposée, Saint-Pierre-et-Miquelon étant pour sa part confrontée à une émigration de sa population, notamment des jeunes, du fait de conditions économiques difficiles.

▪ Il n'en est pas de même de **Mayotte**, confrontée à une forte pression migratoire en provenance des îles composant la république fédérale islamique des Comores, et plus particulièrement d'**Anjouan**, due à l'élévation du niveau de vie.

La **population étrangère représente 25 %** des 131.000 habitants de l'île, contre 7 % en métropole. Le nombre d'étrangers en situation régulière est de 36.000 personnes, dont 27.000 mineurs. 50.000 personnes d'origine comorienne seraient en situation irrégulière. Le recensement prévu au cours de l'été 2002 devrait permettre plus de précision.

La maîtrise de l'immigration est donc un enjeu majeur à Mayotte pour le développement économique, mais aussi pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux. Le coût de l'immigration clandestine à Mayotte est de 15,24 millions d'euros au minimum par an, dont 11,43 millions d'euros pour les services de santé.

Face à cette situation, une politique active de contrôle de l'immigration a été mise en place depuis quelques années. L'obligation de visa préalable pour les ressortissants comoriens se rendant à Mayotte a été rétablie en 1995 et les moyens de surveillance des côtes renforcés. A été mis en place en novembre 2000 un plan global de prévention et de lutte contre l'immigration clandestine dit « **plan lagon** », consistant en une surveillance continue de l'espace maritime de Mayotte grâce à un système radar basé à terre, de moyens maritimes (vedettes) et d'un dispositif de surveillance à terre.

Ce plan s'étant révélé insuffisant, une nouvelle version du plan lagon a été présentée en avril 2002. Elle vise à confier à la police aux frontières la totalité des missions de lutte contre l'immigration clandestine (y compris en mer) en renforçant ses moyens par l'affectation dès 2003 d'une trentaine de

fonctionnaires supplémentaires, en la dotant de deux vedettes rapides et en créant une unité spécialisée dans les aspects judiciaires de cette mission (rédaction des procédures de reconduite à la frontière, mise en œuvre des enquêtes visant à démanteler les filières clandestines et répression du travail illégal). Les moyens humains de la gendarmerie nationale devraient également être renforcés et les moyens techniques améliorés (installation d'un dispositif de détection fixe, modernisation des moyens nautiques employés par le service des douanes avec une embarcation neuve au début de l'année 2003).

Cette nouvelle version du plan lagon pourrait être mise en œuvre au début de l'année 2003.

Par ailleurs, le régime en matière de conditions d'entrée et de séjour des étrangers étant obsolète et inadapté au contexte de l'immigration dans cette collectivité, **l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, entrée en vigueur le 1er mai 2001**, a prévu la mise en place de procédures de maintien en zone d'attente, d'expulsion et d'interdiction du territoire, ainsi qu'un arsenal de sanctions pénales. Le décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 a précisé les conditions d'admission et de délivrance des titres de séjour, ainsi que les procédures de sanction administrative des transporteurs, de placement en zone d'attente ou en centre de rétention administrative et d'expulsion.

La nouvelle constitution comorienne, adoptée par référendum le 23 décembre 2001, affirmant dans son article premier que Mayotte fait partie intégrante de l'Union comorienne, il semble improbable que puissent s'engager des négociations en vue de conclure un accord de réadmission des ressortissants comoriens en situation irrégulière à Mayotte.

En outre, s'agissant du droit d'asile, l'ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000 relative au droit d'asile en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises y a aligné sur le droit commun le droit applicable. La loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile s'y applique désormais.

Enfin, les pouvoirs publics s'efforcent de lutter contre l'important trafic de faux documents par la réforme de l'état civil et la création de fichiers. Le logiciel DELPHINE de délivrance de passeports sécurisés a été installé avec succès en décembre 2001.

Plus fondamentalement, votre rapporteur renouvelle son souhait de mise en place de programmes d'aide sanitaire en direction de l'île d'Anjouan, afin de freiner l'exode massif de ses habitants vers Mayotte.

5. Une première avancée en matière de rationalisation des sursurémunérations des fonctionnaires

En application de la loi du 3 avril 1950, le traitement servi aux **fonctionnaires en poste dans les départements d'outre-mer (qu'ils soient affectés depuis la métropole ou résidents permanents de la collectivité)** est affecté d'un **coefficient multiplicateur** qui, fixé à 40 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, atteint 53 % à la Réunion. Ce coefficient est servi sans limitation de durée et **s'applique également aux agents titulaires des fonctions publiques locales.**

De plus, une **indemnité d'éloignement** est servie si l'affectation a donné lieu à un déplacement réel des fonctionnaires de l'Etat. Les **résidents permanents n'en bénéficient donc pas.** Au contraire du coefficient multiplicateur, il s'agit d'un élément temporaire versé au taux plein sur la base d'une durée de service de quatre ans (correspondant à un an de traitement indiciaire de base, 16 mois pour la Guyane). En raison de la montée en charge progressive des recrutements locaux, sa part dans le volume total des majorations ainsi que le nombre d'attributaires n'a cessé de se réduire.

Les différents rapports élaborés à la demande du Gouvernement dans la perspective de la préparation du projet de loi d'orientation formulaient différentes propositions de réforme¹, le coût de ces majorations étant supérieur à **610 millions d'euros par an pour 66.500 fonctionnaires civils de l'Etat.**

Votre commission des Lois souligne déjà depuis plusieurs années le coût exorbitant de ce régime de sursurémunérations des fonctionnaires dans les départements d'outre-mer et tout particulièrement à la Réunion, ainsi que les effets pervers qu'il peut induire sur le développement économique de ces départements.

M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, ayant cependant déclaré que cette question ne constituait pas une priorité, le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer ne comprenait donc aucune disposition relative à cette question. Cependant, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement proposé par M. Elie Hoarau, M. Claude Hoarau et Mme Huguette

¹ *Le rapport établi par Mme Eliane Mossé (« Quel développement pour les départements d'outre-mer ») proposait notamment la limitation des sursurémunérations au double du différentiel de prix, la suppression de la seule indemnité d'éloignement, ou encore la suppression ou la réduction de l'avantage fiscal relatif à l'impôt sur le revenu - les habitants des DOM bénéficiant d'un abattement de 30 % de l'impôt sur le revenu, cet abattement étant porté à 40 % en Guyane-. Le rapport de M. Bertrand Fragonard (« Les départements d'outre-mer : un pacte pour l'emploi ») proposait pour sa part une réduction progressive du taux de majoration applicable à la fois aux agents actuellement en fonction et aux nouvelles embauches. MM. Claude Lise et Michel Tamaya préconisaient quant à eux un plafonnement de l'indemnité d'éloignement attribuée aux agents de catégorie A, l'économie réalisée allant à un fonds en faveur des PME.*

Bello, députés de la Réunion, prévoyant la **suppression par décret dans les trois mois suivant la promulgation de la loi d'orientation des indemnités d'éloignement** allouées aux fonctionnaires de l'Etat affectés dans les départements d'outre-mer, le Gouvernement s'en étant pour sa part remis à la sagesse de l'Assemblée nationale. Cette disposition a ensuite été votée conforme par le Sénat en première lecture.

Avec plus de neuf mois de retard, le décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001¹ portant création d'une indemnité particulière de sujétion et d'installation a **abrogé** les dispositions relatives à la **prime d'éloignement à compter du 1^{er} janvier 2002**.

Néanmoins, afin de prendre en compte les difficultés de recrutement de fonctionnaires **en Guyane et dans les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélémy**, il crée une **indemnité particulière de sujétion et d'installation** d'une durée de cinq ans pour les magistrats et fonctionnaires de l'Etat dont la précédente résidence était située hors de ces zones. Son montant correspond à 16 mois du traitement indiciaire brut de l'agent (contre 12 auparavant) sur la base d'une durée de services de quatre ans. A la différence de la prime d'éloignement et pour éviter des abus, il n'est possible de la percevoir qu'une fois au cours de sa carrière. L'article 11 du décret prévoit par ailleurs son application jusqu'au 1^{er} janvier 2007. Ces dispositions ont été étendues aux magistrats et aux fonctionnaires de l'Etat affectés à Saint-Pierre-et-Miquelon par le décret n° 2001-1224 du 20 décembre 2001.

Les personnels en fonctions au 1^{er} janvier 2002 et ceux dont l'affectation a été notifiée avant cette date continueront cependant de bénéficier de la prime d'éloignement.

En outre, le **décret n° 2001-1225 du 20 décembre 2001** a créé une **prime spécifique d'installation** correspondant à 12 mois du traitement indiciaire brut de l'agent **pour les fonctionnaires de l'Etat et les magistrats des départements d'outre-mer affectés pour la première fois en métropole**. Ces dispositions ont été étendues à Saint-Pierre-et-Miquelon par le décret n° 2001-1224 du 20 décembre 2001.

De telles mesures visent donc clairement à favoriser les recrutements locaux dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, tout en préservant la mobilité des fonctionnaires originaires de ces zones.

Votre rapporteur se félicite donc des solutions apportées, qui permettent de favoriser les recrutements locaux, tout en tenant compte des difficultés de recrutement dans certaines zones plus isolées. Il souligne néanmoins qu'une telle politique nécessite la mise en place de formations

¹ pris en application de l'article 26 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer

performantes dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, et s'interroge sur une possible rupture de l'égalité entre fonctionnaires originaires des départements d'outre-mer et ceux originaires de métropole.

Par ailleurs, **votre rapporteur regrette que cette réforme ait concerné uniquement la prime d'éloignement**, l'application au traitement d'un coefficient multiplicateur apparaissant plus choquante, puisque bénéficiant à tous, affectés depuis la métropole ou résidents permanents, sans limitation de durée. En effet, un tel système, destiné à compenser la cherté de la vie outre-mer¹, induit des effets pervers, en incitant fortement les jeunes à entrer dans la fonction publique, au détriment du développement d'activités économiques privées.

III. LES APPORTS DE L'INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE

A la différence des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon qui ont un statut d'association à l'Union européenne, les départements d'outre-mer sont pleinement intégrés à l'Union européenne, ce qui leur permet de bénéficier largement des crédits des fonds structurels européens, dont le montant a été substantiellement accru pour la période 2000- 2006.

1. Une meilleure exploitation des possibilités ouvertes par l'article 299- 2 du traité d'Amsterdam

A l'article 227-2 du Traité de Rome, qui ne concernait que les départements d'outre-mer français, a été substitué un nouvel article 299- 2, introduit par le Traité d'Amsterdam. Il reconnaît les **handicaps structurels** des **régions ultra-périphériques** que constituent les départements d'outre-mer français, ainsi que les Açores, Madère et les îles Canaries. Cet article autorise expressément le Conseil des ministres européen à adopter à la **majorité qualifiée** des « mesures spécifiques » en faveur de ces régions, qui pourront intervenir dans l'ensemble des matières couvertes par le Traité, ces mesures ne devant cependant pas « *nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes* ».

Ce nouvel article a permis de consolider la position des départements d'outre-mer mise à mal par la jurisprudence restrictive de la Cour de Justice

¹ alors même que jusqu'à une période récente le montant des prestations sociales outre-mer était inférieur au montant métropolitain

des Communautés Européennes, notamment au regard de la fiscalité particulière pour le rhum et du régime de l'octroi de mer.

Le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999) ayant invité la Commission à présenter un rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre ce nouvel article, la Commission européenne a rendu son rapport le 14 mars 2000. Accompagné d'un calendrier indicatif, il prévoit que les thèmes prioritaires seront les productions traditionnelles, la relance économique des régions ultra-périphériques, et la coopération régionale.

Ce programme a connu une première application concrète en juillet 2000 avec la possibilité d'octroyer des aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps dans le cadre des aides d'Etat à finalité régionale, cette dérogation étant ouverte sur la seule justification de l'ultrapériphicité.

La Commission a ensuite adopté le **29 novembre 2000** cinq propositions de règlement, formellement adoptées par le Conseil le 28 juin 2001, prévoyant en particulier le **relèvement de la participation des fonds structurels à l'investissement dans les petites et moyennes entreprises de 35 à 50 % du coût total exigible.**

Par ailleurs, le **taux plafond d'intervention des fonds structurels a été aligné à 85 % du coût total éligible pour toutes les régions ultrapériphériques¹**, qu'elles appartiennent ou non à des Etats membres couverts par les fonds de cohésion. Cette disposition est très importante, puisque l'attribution de crédits européens est soumise à un principe d'additionnalité, les collectivités locales et l'Etat devant également contribuer au financement des opérations programmées. La détermination de ce taux de co-financement conditionne donc fortement les taux de mobilisation des enveloppes allouées.

Alors que **la Commission paraissait réticente à fonder sa politique sur l'article 299 § 2** et préférait fonder les mesures spécifiques sur d'autres références juridiques comme l'article 161 relatif aux fonds structurels ou l'article 37 concernant les mesures agricoles, la France a obtenu que les textes soient adoptés sur une base législative qui se réfère explicitement à l'article 299-2.

En effet, la question de la base juridique n'est pas anodine, les décisions relevant de l'article 299 § 2 étant prises à la majorité après

¹ Les règlements de 1988 prévoyaient que dans les régions d'objectif 1, le cofinancement communautaire ne pouvait excéder 75 % du coût total du projet et qu'il devait représenter au moins 50 % des dépenses publiques occasionnées par ce projet. Dans les règlements de 1993, le taux de financement était porté de manière exceptionnelle à 80 % dans les régions bénéficiaires du fonds de cohésion et même jusqu'à 85 % dans certaines régions ultra périphériques.

consultation du Parlement européen, alors que celles relevant de l'article 161 nécessitent l'unanimité et l'avis conforme du Parlement européen.

Par ailleurs, le 18 février 2002, le Conseil a arrêté une décision autorisant la France à proroger l'application d'un taux d'accise réduit sur le rhum traditionnel produit dans les départements d'outre-mer jusqu'au 31 décembre 2009, cette décision ayant été prise sur la base du seul article 299-2.

Le Conseil de Séville des 21 et 22 juin 2002 a prévu que la Commission présente un nouveau rapport sur les régions ultra-périphériques.

Ainsi que l'a rappelé Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, lors de son audition, le Premier ministre a confié une **mission** en août 2002 à notre excellent collègue **M. Jean-Paul Virapoullé** dans la perspective du memorandum commun dans lequel les sept régions ultra-périphériques de l'Union feront part à la Commission européenne de leurs **propositions pour approfondir la mise en œuvre de l'article 299-2.**

Il importe en effet d'obtenir l'éligibilité automatique des départements d'outre-mer à l'objectif 1 de la politique régionale européenne au titre de leurs handicaps structurels. En effet, les pays candidats ont un PIB par habitant équivalent à 40 % de celui de l'Union européenne actuelle. Maintenir le seuil actuel d'éligibilité à 75 % de la moyenne communautaire risque d'éliminer la plus grande partie des régions actuellement éligibles.

Concernant **l'octroi de mer**¹, le Conseil avait en 1989 autorisé son maintien pour une période de 10 ans en raison des contraintes particulières des départements d'outre-mer, des exonérations partielles ou totales étant autorisées en faveur des productions locales. La taxe ayant été introduite le 1^{er} janvier 1993, elle devait disparaître au 31 décembre 2002. La France ayant adressé en mars 2002 une demande de reconduction du dispositif pour une durée de 10 ans, la Commission a accepté de le proroger d'un an afin d'en évaluer la proportionnalité et la nécessité.

Une mission conjointe des ministères de l'économie et des finances et de l'outre-mer devrait justifier économiquement les écarts de taux de l'octroi de mer entre les productions locales et les importations pour le 15 décembre 2002. Un groupe de travail associant les représentants des quatre régions d'outre-mer sera parallèlement constitué.

¹ *Taxe sur les ventes perçue par les départements d'outre-mer, certains produits locaux en étant exonérés et d'autres bénéficiant de taux réduits.*

2. Une intégration à l'Union européenne largement bénéfique

Les départements d'outre-mer bénéficient de régimes d'aides spécifiques, essentiellement dans le cadre du programme **POSEIDOM** (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM) créé en 1989. Il comporte depuis 1991 un volet agricole (qui a récemment fait l'objet d'une révision), ainsi qu'un volet pêche introduit en 1993 et un volet environnement.

En outre, les départements d'outre-mer reçoivent d'importantes dotations au titre des **fonds structurels européens**. A la suite de la réforme décidée au sommet européen de Berlin (24 mars 1999), un regroupement des aides sur les régions les plus en retard de développement a été décidé, le nombre d'objectifs passant de 7 à 3. Les départements d'outre-mer restent éligibles à « *l'objectif 1* »¹ qui s'adresse aux régions dans lesquelles le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Ils bénéficient dans ce cadre de financements communautaires regroupés dans le document unique de programmation (DOCUP), qui rassemble les crédits émanant des Fonds européens de développement régional - FEDER, Fonds social européen - FSE, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - FEOGA, et l'Instrument financier d'orientation pour la pêche - IFOP.

Le montant global des fonds ainsi alloués aux départements d'outre-mer, qui s'est élevé à près de **12 milliards de francs pour la période 1994-1999**, dont 44 % pour la Réunion, 23 % pour la Guadeloupe, 22 % pour la Martinique et 11 % pour la Guyane, a été porté **pour la période 2000-2006 à plus de 22 milliards de francs** (les programmes étant cependant prévus pour 7 ans au lieu de 6 précédemment).

Le montant des crédits disponibles pour l'investissement dans les départements d'outre-mer sera donc considérable.

3. La nécessité de veiller à une consommation optimale des crédits communautaires

Dans certains cas, on constate des **difficultés à programmer les opérations d'investissement et à mobiliser les crédits correspondants, ce qui aboutit à une sous-consommation des crédits communautaires** tout à fait regrettable, les fonds structurels constituant un atout essentiel pour le développement économique des départements d'outre-mer.

¹ « *promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* »

Ceci peut s'expliquer par le fait que les aides communautaires ne sont versées, à l'exception d'un acompte de 5 à 10 %, qu'après la réalisation des travaux. Elles impliquent donc, dans un premier temps, un préfinancement des investissements. A ce principe de préfinancement s'ajoute une lenteur des délais de remboursement par les autorités communautaires atteignant parfois deux ans. Ne sont ainsi souvent éligibles que les projets soutenus par de grandes entreprises.

Les taux de consommation des crédits communautaires illustrent ces difficultés : pour les départements d'outre-mer, une sous-consommation importante des crédits communautaires a ainsi été constatée sur la période 1994-1999, les fonds n'ayant été engagés qu'à hauteur de 64,9 % et payés à hauteur de 42,66 %.

**Taux de réalisation des fonds structurels européens
alloués aux DOM pour la période 1994-1999**

	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	Total
Guadeloupe	77,3 %	91,9 %	84,5 %	74,6 %	82 %
Martinique	56,2 %	96,9 %	64,8 %	38,7 %	64,1 %
Réunion	85 %	99,5 %	91 %	90 %	91,4 %
Guyane	73,6 %	98,5 %	82 %	71 %	81,3 %
Total	73 %	96,7 %	80,6 %	68,6 %	79,7 %

Ce programme a bénéficié d'un report de la date de clôture des paiements, ce qui explique que ces données ne soient pas définitives.

**Financement au titre des DOCUP pour 2000-2006
(en millions d'euros)**

régions	dotation globale DOCUP	dont dotation au titre des fonds structurels
Guadeloupe	1.986,38	808,54
Guyane	730,45	370,58
Martinique	1.681,22	673,78
Réunion	2.878,20	1.516,00
Total	7.276,26	3.368,91

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Il est important de noter, en outre, que ces taux positifs de consommation des crédits sont pour la plupart obtenus grâce à des reports de crédits non utilisés, ce qui fausse l'appréciation.

De plus, au-delà des simples aspects quantitatifs, il importe avant tout de veiller à la pertinence de l'utilisation qui est faite de ces crédits communautaires.

Une circulaire du Premier ministre de mai 1998 avait prévu l'instauration d'une cellule Europe dans chaque département, suivant l'exemple de la Réunion. La **loi d'orientation sur l'outre-mer consacre** dans la loi (à l'initiative de votre rapporteur), l'existence dans chacun des départements d'outre-mer d'une **commission¹ de suivi de l'utilisation des fonds structurels européens**, instance de concertation réunissant l'ensemble des partenaires intéressés².

Une circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur les systèmes de gestion et de contrôle des opérations cofinancées au titre des fonds structurels précise les modalités à mettre en œuvre par les autorités de gestion et de paiement des programmes communautaires.

En outre, une circulaire interministérielle du 19 août 2002 prévoit, pour simplifier les procédures de gestion des fonds structurels, l'allègement du dossier de demande d'aide pour les projets d'un montant inférieur à 23.000 euros (porteur de projet privé) ou 100.000 euros (porteur de projet public), la mise en place de fonds de concours locaux au 1^{er} janvier 2003 afin que les crédits européens ne transitent plus par le budget des ministères gestionnaires des fonds, la mise en œuvre de la procédure de subvention globale dans le cadre du DOCUP (en fonction des souhaits exprimés par le partenariat local, sans fixation de seuil financier limitatif), ainsi que le recours à des taux d'intervention communautaires maximum, dans le respect des taux fixés par les règlements communautaires.

En outre, dans le cadre de l'Agenda 2000, la Commission européenne a prévu un certain nombre de mécanismes destinés à améliorer la gestion et la consommation des crédits communautaires. Ainsi, 4 % des crédits seront mis en réserve en début de période et reversés à mi-parcours aux programmes les plus performants. Par ailleurs, les engagements seront effectués de façon annuelle au plus tard au 30 avril et la part des engagements qui n'aura pas fait l'objet de paiement à la fin de la deuxième année après celle de l'engagement sera dégagee d'office par la Commission.

En réponse à l'inquiétude manifestée par M. Georges Othily, la ministre de l'outre-mer a indiqué lors de son audition qu'elle était alertée de toute menace de dégageement d'office et qu'un dispositif permettant d'affecter

¹ Le comité de suivi existant actuellement dans chaque région est prévu par une simple circulaire ministérielle du 3 janvier 2000 prise en application d'un règlement communautaire CE n° 11260-1999 du Conseil du 21 juin 1999. Il publie d'ores et déjà un rapport annuel sur la consommation des crédits européens.

² Cette nouvelle commission, co-présidée par le préfet, le président du conseil régional et le président du conseil général, est en outre composée des parlementaires de la région, d'un représentant de l'association des maires, de représentants des chambres consulaires, de représentants des services techniques, l'Assemblée nationale ayant ajouté à cette composition un représentant du conseil économique et social régional ainsi qu'un représentant du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.

une partie des crédits manifestement non susceptibles de consommation à un fonds en faveur de la continuité territoriale était à l'étude.

Par ailleurs, la prochaine loi de programme pour l'outre-mer proposera un dispositif de simplification permettant notamment d'affecter le solde non consommé des crédits communautaires à un fonds destiné à assurer la continuité territoriale.

Enfin, il faut prendre conscience qu'un tel montant de fonds structurels ne sera plus envisageable dans la perspective d'un élargissement à 25 membres de l'Union européenne et qu'une vingtaine de régions devra alors sortir de l'objectif 1.

4. L'évolution du statut de PTOM de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon

Les collectivités territoriales de **Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui n'ont pas le statut de département d'outre-mer, ne peuvent bénéficier des fonds structurels européens.

Leur statut de **pays et territoires d'outre-mer (PTOM)**¹ associés à l'Union européenne leur permet toutefois de bénéficier des aides du Fonds européen de développement (FED), dont le montant est sans commune mesure avec celui des fonds structurels².

La décision d'association du 25 juillet 1991, modifiée le 24 novembre 1997, est arrivée à expiration le 29 février 2000. En raison du retard pris par la Commission européenne, elle a été prorogée d'un an, soit jusqu'au 28 février 2001. Une **nouvelle association avec les PTOM** a été approuvée le 27 novembre 2001 pour une entrée en vigueur **le 2 décembre 2001 jusqu'au 31 décembre 2011**. Elle reprend en grande partie les orientations fixées par la déclaration n° 36 concernant les PTOM et annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam.

Cette décision augmente substantiellement les dotations européennes aux PTOM. Le montant du **9^{ème} FED (2001-2007)** a ainsi été fixé à 126,5 millions d'euros pour l'ensemble des PTOM, soit une **augmentation de 20,4 %** par rapport au 8^{ème} FED. Mayotte devrait ainsi recevoir 15,2 millions d'euros, contre 10 auparavant, soit une augmentation de 52 %, Saint-Pierre-et-Miquelon, obtenant 12,4 millions d'euros contre 4 auparavant, soit plus de trois fois plus, ce qui est considérable si on le rapporte au nombre d'habitants (6.600).

¹ Régi par la quatrième partie du traité de Rome (articles 131 à 136)

² Les PTOM français ont reçu durant la période 1994- 1999 50 millions d'euros soit environ 330 millions de francs, à comparer avec les 12 milliards de francs reçus par les quatre départements d'outre-mer français.

Par ailleurs, sera de nouveau autorisé le régime de transbordement, c'est-à-dire d'importations dans l'Union européenne à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces opérations, interdites en 2000 à la suite d'irrégularités, permettent au territoire de dédouaner et d'introduire dans l'Union des produits de pays tiers et d'encaisser les droits de douanes au bénéfice du budget de la collectivité.

IV. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES OU STATUTAIRES

1. Une revendication d'évolution institutionnelle

Les deux missions d'information conduites en 1999-2000 par la commission des Lois afin de préparer l'examen du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer¹, ont montré la **revendication par les départements français d'Amérique d'un statut «cousu main»**. Ils considèrent en effet que le statut de département d'outre-mer issu de la loi du 19 mars 1946 constitue un carcan juridique, en raison notamment de l'interprétation restrictive donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 73 de la Constitution².

La **loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000** a permis plusieurs avancées en matière institutionnelle.

Tout d'abord, elle reconnaît aux quatre départements d'outre-mer « *la possibilité de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre* » (article 1^{er}) et définit une nouvelle méthode d'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer, dont l'aboutissement reste cependant indéterminé.

Ainsi, elle permet la **création d'un congrès des élus départementaux et régionaux dans les régions d'outre-mer monodépartementales**³, réunion des membres du conseil général et du conseil

¹ L'une de douze jours menée par M. le président Larché en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, ainsi qu'une autre à Mayotte et à la Réunion, conduite par M. José Balarelo.

² Conseil constitutionnel DC n° 82-147 du 2 décembre 1982 : Les mesures d'adaptation « ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière, prévue à l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer. »

³ Article L. 5911-2 du code général des collectivités territoriales - Le Sénat était opposé à une telle création, six des huit assemblées locales concernées ayant émis un avis défavorable, et cette procédure risquant d'aboutir en fait à la création d'une troisième assemblée locale au rôle ambigu. Le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, validé cette création, considérant que le congrès ne pouvait être défini comme une troisième assemblée.

régional ainsi que des parlementaires, chargé de formuler des propositions d'évolution institutionnelle, de transfert de compétences de l'Etat ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre la région et le département¹.

Ces délibérations, **sans caractère décisionnel**, sont ensuite adoptées par le conseil général et le conseil régional, puis transmises au Premier ministre, qui décide des suites à donner. Le Gouvernement **peut** alors préparer un projet de loi organisant la consultation des populations intéressées, **notamment** sur ces propositions.

Les congrès ont été rapidement réunis dans les départements français d'Amérique.

En revanche, **La Réunion** s'y opposait, opposition consacrée dans la loi d'habilitation n° 2001-503 du 12 juin 2001 autorisant le Gouvernement à prendre des ordonnances d'adaptation outre-mer, sur laquelle le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer. En effet, elle **souhaite conserver son statut de département d'outre-mer**. La loi d'orientation avait d'ailleurs reconnu dans son article 1^{er} « *l'attachement des Réunionnais à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun* ».

Concernant **Mayotte**, la loi du 11 juillet 2001 l'a transformée de « collectivité territoriale » en « **collectivité départementale** ». Une **clause de rendez-vous**, prévoit qu'il sera fait en **2010** le bilan de l'application de ce nouveau statut et que le **conseil général pourra alors proposer** (à la majorité des deux tiers) **au Gouvernement de nouvelles évolutions institutionnelles**. Sa situation ne devrait donc pas être modifiée à court terme.

(1) Des réflexions très avancées en Guyane

Bien avant la loi d'orientation, la Guyane avait engagé un processus de réflexion sur son évolution institutionnelle, ce département se caractérisant en effet par de multiples spécificités : son étendue, sa population dispersée et pluriethnique² et des difficultés de communication.

Le **27 février 1999** a donc été adopté à 80 %³ par les assemblées régionale et départementale de Guyane réunies en « congrès » un « **pacte de développement pour la Guyane** », qui **préconise l'instauration d'une collectivité territoriale unique, de quatre provinces et d'un pouvoir**

¹ Article L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales.

² Amérindiens dans la forêt, orpailleurs, descendants de Noirs marrons ainsi que des créoles, auxquels s'ajoutent de nombreux étrangers souvent en situation irrégulière originaires de Haï ti et du Surinam, du Brésil et du Guyana voisins.

³ Document contesté par les deux députés (Mme Christiane Taubira-Delannon, du parti Walwari, demandant d'abord un bilan de la décentralisation et M. Léon Bertrand, RPR, étant favorable à une bidépartementalisation).

législatif et réglementaire local autonome, ainsi que des transferts de compétences de l'Etat vers la collectivité territoriale.

Parallèlement, M. Georges Othily, sénateur de la Guyane, déposait le 23 janvier 2001 une **proposition de loi constitutionnelle** sur le statut de la Guyane n° 197 (2000-2001) **prévoyant de transformer la Guyane en un « pays d'outre-mer », dont l'assemblée délibérante serait habilitée à prendre des « lois du pays »**, soumises au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur publication, et définissant une **citoyenneté guyanaise** autorisant des discriminations positives.

La première réunion du congrès le 29 juin 2001 a vu l'adoption à une forte majorité (38 voix sur 50 pour, aucune voix contre) d'un avant-projet, qui s'inspire très largement du pacte de développement de février 1999.

Le département et la région seraient **supprimés** au profit d'une **nouvelle « Collectivité Territoriale de Guyane »**, composée d'une assemblée et d'un conseil exécutif. Quatre districts seraient créés sur le territoire de la Guyane.

En outre, l'avant-projet propose de conférer à l'assemblée de la collectivité un **pouvoir d'initiative pour l'adaptation ou la modification des textes à caractère législatif** ou réglementaire afin de tenir compte des spécificités locales. S'inspirant des institutions de la Nouvelle-Calédonie, il prévoit également la possibilité pour l'assemblée territoriale d'adopter des **lois de pays** dans des activités ou domaines qui par leur nature seraient spécifiques à la Guyane, cette collectivité demeurant cependant dans le cadre de l'Europe et de la République.

Est également prévu un **transfert significatif de compétences**, la collectivité territoriale de Guyane étant notamment compétente en matière d'aménagement du territoire, de fiscalité locale, de coopération régionale, d'enseignement primaire et d'action sanitaire et sociale, le domaine foncier de l'Etat étant transféré aux collectivités.

Des compétences partagées interviendraient s'agissant de l'organisation administrative de la justice et du droit coutumier, de la sécurité publique (la collectivité territoriale de Guyane, les districts et les communes étant associés à la définition et à l'exécution de la politique de police et de sécurité), de la réglementation et du contrôle de l'immigration, de l'enseignement du second degré et de l'enseignement supérieur.

Le document, prévoyant également une consultation populaire, a été remis au secrétaire d'Etat à l'outre-mer le 18 septembre 2001¹. Le 26 octobre 2001, M. Jacques Chirac, président de la République, avait signifié

¹ Après son adoption par le conseil général et le conseil régional, respectivement par 13 voix contre 19 et 25 voix pour et une abstention, les 30 et 20 juillet.

son accord, en le subordonnant à une révision constitutionnelle fixant un cadre pour des évolutions de l'outre-mer.

Le 16 novembre 2001, le Gouvernement acceptait le principe d'une collectivité territoriale unique et de districts, l'octroi d'un pouvoir réglementaire et la possibilité pour l'assemblée territoriale de Guyane d'être habilitée par la loi, dans ses domaines de compétences et à son initiative, à prendre, pendant un délai déterminé, des mesures qui sont normalement du domaine législatif.

Les délibérations adoptées par l'assemblée de Guyane entreraient en vigueur dès leur publication, mais un projet de loi de ratification devrait être déposé avant une certaine date. Les dispositions qui, dans ce cadre, ne seraient pas ratifiées par le Parlement, garderaient valeur réglementaire et pourraient être déferées au juge de l'excès de pouvoir.

La question du transfert du foncier de l'Etat à la nouvelle collectivité et des mesures de rattrapage restait cependant encore à débattre, tandis que les dispositions relatives au corps électoral spécial pour la consultation de la population sur l'avenir de la Guyane étaient supprimées.

Un accord politique avec le Gouvernement, puis le dépôt d'un projet de loi organisant la consultation de la population guyanaise étaient donc attendus, ce processus **nécessitant cependant une révision constitutionnelle**.

(2) Les départements antillais

Après la Guyane en juin 2001, **la Guadeloupe en décembre 2001, puis la Martinique en mars 2002** ont successivement voté un **projet de création d'une nouvelle collectivité supprimant le département et la région** avec mise en place d'une assemblée unique.

▪ Réuni une première fois le 18 juin 2001, le Congrès de Guadeloupe a adopté une résolution finale le 17 décembre 2001.

Le congrès s'est prononcé pour la création d'une « **nouvelle collectivité de Guadeloupe**, dans le cadre de la République française et de l'Union européenne » remplaçant le département et la région et dotée d'une assemblée unique, élue pour 5 ou 6 ans et disposant d'un pouvoir législatif local dans ses domaines de compétences, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, avec un conseil exécutif issu de l'assemblée composé de 11 membres élus au scrutin majoritaire à trois tours.

Outre les compétences actuelles du département et de la région, les compétences propres de la nouvelle collectivité s'exerceraient en matière de fiscalité, régime douanier, formation professionnelle, aménagement du territoire, patrimoine foncier et agricole, tourisme, culture, gestion de la fonction publique territoriale, sport, transports intérieurs et inter-îles, énergie, eau et coopération régionale.

La nouvelle collectivité territoriale partagerait avec l'Etat les compétences en matière d'éducation, recherche, sécurité civile, politique de l'immigration, nomination des hauts fonctionnaires, transports aériens et maritimes internationaux, télécommunications et audiovisuel.

Resteraient de la compétence exclusive de l'Etat, outre les compétences régaliennes traditionnelles, la santé, la législation sociale, les statuts de la fonction publique territoriale, les libertés publiques, le droit des personnes et la nationalité.

En outre, le congrès a apporté son soutien aux revendications des îles du Nord, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui souhaitent bénéficier d'une large autonomie par rapport à la Guadeloupe.

▪ La première session du Congrès de Martinique s'est déroulée les 20, 21 et 23 février 2002. Au terme de ces journées ont été proposées la création d'une nouvelle collectivité territoriale et la suppression du département et de la région, ainsi que la création d'une assemblée unique bénéficiant des compétences dévolues précédemment au département et à la région, mais également de nouvelles compétences.

A l'issue de la seconde session a été adoptée une résolution le 4 mars 2002 prévoyant une **assemblée unique** de 75 à 85 membres élue au scrutin proportionnel (avec un seuil de 5% des suffrages exprimés et dans le cadre d'une circonscription unique). S'agissant de l'exécutif, l'assemblée choisirait en son sein une conférence permanente élue à la proportionnelle et un président élu au scrutin uninominal.

Cette assemblée regrouperait les compétences des deux collectivités existantes, mais aussi des compétences nouvelles en matière de définition et de gestion de la politique du logement et de l'habitat, de développement économique, de régime de la propriété, de planification et d'urbanisme, d'adaptation des politiques d'aménagement, de participation à l'élaboration de la politique des transports aériens, maritimes et terrestres, de consultation pour la délivrance des droits de trafic maritime et aérien, de politique culturelle et sportive et d'association à la négociation des traités dans l'espace caribéen.

L'assemblée unique partagerait avec l'Etat un certain nombre de compétences en matière sociale, de sécurité civile, de relations extérieures, d'éducation et de fiscalité.

Un conseil des communes assurerait la représentation du territoire. Il serait doté d'un rôle consultatif obligatoire sur les questions de sa compétence.

Par ailleurs les élus ont revendiqué **le pouvoir d'adaptation ou de modification des décrets d'application** des lois votées par le Parlement, ainsi qu'un pouvoir de proposition de décrets d'application en cas de retard. De plus, la nouvelle collectivité se verrait attribuer un **pouvoir propre**

d'adoption de décrets dans les domaines de compétences de l'assemblée. Elle aurait enfin un **pouvoir législatif dans les domaines de compétences de l'assemblée après habilitation.**

Le 5 avril 2002, les dix résolutions du congrès sur la réforme institutionnelle ont été largement adoptées par les conseillers généraux présents. Si la question de la reconnaissance du peuple martiniquais a été approuvée, celle de la nation martiniquaise a été rejetée. Le 9 avril, les conseillers régionaux ont adopté l'ensemble des motions du congrès.

L'adhésion des populations guadeloupéennes, et surtout martiniquaises à une réforme de leur statut paraît cependant plus incertaine¹.

2. La révision constitutionnelle en cours

A la suite des engagements pris par M. Jacques Chirac, président de la République, a été déposé le 16 octobre dernier au Sénat un projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, qui modifie notamment le régime des collectivités situées outre-mer.

Celles-ci figureront ainsi nominativement dans la Constitution, pour la première fois à l'exception de la Nouvelle Calédonie déjà dénommée, ce qui était une revendication constante de Mayotte.

Le nouvel article 73 de la Constitution fixe le statut constitutionnel des départements et régions d'outre-mer, qui demeurent à la date de la promulgation de la loi la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion. De plus, en cas de fusion d'un département et d'une région d'outre-mer, la collectivité en résultant relèverait toujours de l'article 73.

Le nouvel article 74 de la Constitution consacre une nouvelle catégorie juridique sous le vocable de « *collectivités d'outre-mer* » qui se substitue à celle des territoires d'outre-mer. Sont rattachées à cette nouvelle catégorie : la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna, en tant qu'anciens territoires d'outre-mer, et les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette classification permet ainsi de **réunir dans un même cadre constitutionnel les collectivités régies, totalement ou partiellement, par le principe de la spécialité législative**, et qui ne font pas partie intégrante de l'Union européenne mais lui sont rattachées, en tant que pays et territoires d'outre-mer (PTOM), par un lien d'association.

¹ Ainsi, un sondage réalisé par l'Institut Louis Harris au mois de décembre 2001 montrait que 92 % des Martiniquais souhaitaient que la Martinique reste un département français, 67 % considérant que ce statut garantit le mieux les droits acquis des Martiniquais, notamment en matière d'égalité sociale, de droit à la santé et de droit à l'éducation.

Une procédure de **transfert** d'une catégorie à l'autre est pour la première fois prévue, assortie des garanties permettant d'assurer l'effectivité du principe de libre détermination.

Ceci pourrait intéresser Mayotte en 2010. Néanmoins, ainsi que l'a indiqué le Président de la République, M. Jacques Chirac, en janvier 2002, « *aucune collectivité d'outre-mer ne doit être entraînée dans une évolution institutionnelle que sa population n'aurait pas explicitement souhaitée* » et doit donc pouvoir, si sa population le souhaite, « *conserver son statut actuel sans aucun changement* ». Ceci doit permettre à la Réunion de préserver son statut de département d'outre-mer.

L'adoption d'une loi organique, ainsi que le consentement des électeurs de la collectivité concernée seraient désormais requis.

Cette **exigence du consentement des électeurs** constitue une innovation importante. En effet, s'agissant des départements d'outre-mer, une consultation n'est formellement envisagée, à titre facultatif et sans valeur décisionnelle, que depuis la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative au statut de Mayotte a également prévu l'éventualité d'une consultation en 2010.

Le Parlement pourrait toujours s'abstenir en dépit du consentement des électeurs à une évolution statutaire. Il ne pourrait en revanche plus passer outre un refus d'évolution.

Afin de répondre aux souhaits d'évolution des différentes collectivités territoriales situées outre-mer et d'**éviter un émiettement du cadre constitutionnel**, le projet de loi propose un assouplissement de ce cadre pour chacune des catégories régies par les articles 73 et 74.

Le nouvel article 73 vise à permettre aux départements et régions d'outre-mer une évolution différenciée tout en restant dans le cadre de la République et de l'Europe.

Ainsi, si **le principe de l'assimilation législative** est maintenu, il est fait l'objet de larges **assouplissements**.

En premier lieu, les possibilités d'adaptation des lois et règlements **par les autorités nationales** (Parlement ou Gouvernement) sont désormais envisagées par rapport aux « *caractéristiques et contraintes particulières* » des départements et régions d'outre-mer, par référence à l'article 299-2 du traité d'Amsterdam, qui ouvre des possibilités d'adaptation plus importantes que l'article 73 actuel.

De plus, le projet prévoit de **confier aux collectivités** la possibilité d'adapter des dispositions législatives et réglementaires dans leurs domaines

de compétences. S'agissant de dispositions législatives, ceci constitue une innovation très importante, le pouvoir réglementaire reconnu aux collectivités territoriales l'excluant. Une habilitation par la loi sera donc nécessaire.

Enfin, le projet ouvre la possibilité de **transférer** à ces collectivités **un véritable pouvoir normatif, afin de tenir compte de leurs spécificités**. Elles seraient ainsi compétentes à la fois pour l'élaboration des codes ou pour la prise de mesures individuelles, de tels transferts étant exclus s'agissant des matières régaliennes de l'Etat.

Dans ces deux derniers cas, de telles habilitations ne pourraient intervenir qu'**à la demande de la collectivité intéressée**, une loi organique en fixant les modalités.

Le nouvel article 74 offre **un cadre constitutionnel souple permettant d'élaborer des statuts « à la carte » en fonction des spécificités et des aspirations de chaque collectivité d'outre-mer**.

Comme c'était déjà le cas pour les territoires d'outre-mer, la définition et la modification de leur **statut** relèvent de la **loi organique**. Il s'agit d'une innovation pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Le contenu de la loi organique statutaire pourra ainsi être adapté à la situation et aux aspirations de chaque collectivité d'outre-mer.

Le projet de loi constitutionnelle propose en outre d'insérer un article 74-1 dans la Constitution pour instaurer une habilitation permanente du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires à **l'actualisation du droit applicable outre-mer** par rapport à celui en vigueur en métropole. Il s'agit de **permettre une accélération** de la mise à niveau du droit applicable outre-mer pour éviter que ne se pérennise une situation de droits à deux vitesses entre la métropole et l'outre-mer.

Cela opère un dessaisissement du Parlement en amont. Il est prévu que les ordonnances deviennent caduques si elles ne sont pas ratifiées dans un délai de 18 mois suivant leur publication.

Le Sénat, saisi en premier, a examiné ce projet de loi constitutionnelle en première lecture les 30 et 31 octobre et les 5 et 6 novembre dernier.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le projet de budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour 2003.