

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS 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, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, 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.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 28) (2003-2004)

Lois de finances.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir procédé à l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, le mardi 18 novembre 2003, la commission des Lois, réunie le mercredi 19 novembre 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. José Balarello, les crédits du projet de loi de finances consacrés aux départements et régions d'outre-mer.

Au-delà de l'analyse des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer par les ministères de l'outre-mer, de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ainsi que de la justice, la commission a concentré ses observations sur les prémisses d'évolution institutionnelle de ces collectivités, à la suite de la révision constitutionnelle opérée par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Elle a également examiné en détail les problèmes concernant la justice, la lutte contre l'immigration clandestine et la criminalité, ainsi que les relations de ces collectivités avec l'Union européenne et leur environnement régional.

Après avoir constaté l'effort consacré par les budgets des ministères de l'outre-mer, de l'intérieur et de la justice aux départements et régions d'outre-mer, la commission s'est félicitée de la mise en œuvre des nouvelles dispositions du titre XII de la Constitution.

Elle a ensuite salué l'accroissement des moyens destinés à renforcer la lutte contre l'immigration clandestine, notamment en Guyane et à Saint-Martin, ainsi que la lutte contre la criminalité, dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer. Elle a par ailleurs renouvelé sa volonté de voir s'améliorer la situation matérielle des établissements pénitentiaires et des juridictions.

La commission a enfin souligné la nécessité de développer la réflexion sur le statut des départements et régions d'outre-mer, en qualité de régions ultrapériphériques de l'Union européenne, à l'heure de l'élargissement européen.

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

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis est consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2004 aux départements et régions d'outre-mer que sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion.

Il ne contient cependant plus, à l'inverse de l'avis présenté l'année précédente, de développements consacrés à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La commission des Lois du Sénat a en effet décidé de prendre acte du changement constitutionnel intervenu à l'égard de ces collectivités territoriales à statut particulier qui sont désormais rattachées à la catégorie des collectivités d'outre-mer de la République, visée à l'article 74 de la Constitution, tel qu'il résulte des dispositions de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. La situation budgétaire de ces deux collectivités sera donc examinée dans le rapport présenté par notre excellent collègue Jean-Jacques Hyst, au nom de la commission des Lois, relatif aux collectivités d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Cette année a été marquée par deux événements majeurs pour les départements et régions d'outre-mer :

- d'une part, l'évolution statutaire de l'outre-mer français intervenue à raison de la modification constitutionnelle découlant de la loi précitée du 28 mars 2003, des projets de statuts ayant d'ores et déjà été soumis au Gouvernement par certaines collectivités et des consultations locales étant prévues au début du mois de décembre 2003 ;

- d'autre part, l'adoption de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, grâce à laquelle un effort financier d'ampleur a été décidé en faveur de l'outre-mer français, conformément aux engagements

pris par le président de la République lors de la dernière campagne présidentielle.

Après une présentation des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer par le présent projet de loi de finances, et de leur évolution, votre rapporteur concentrera son examen sur l'évolution institutionnelle en cours, l'effort budgétaire intervenu dans les domaines de la justice et de la sécurité, ainsi que sur la situation des départements et régions d'outre-mer dans leur environnement régional et leurs relations avec l'Union européenne.

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

L'examen de l'évolution des crédits consacrés aux seuls départements et régions d'outre-mer présente cette année une certaine difficulté, compte tenu du fait que les documents budgétaires (notamment, les « jaunes budgétaires ») n'ont pas tous tiré les conséquences de la révision constitutionnelle opérée par le Congrès réuni à Versailles en mars 2003. En effet, dans plusieurs hypothèses, la situation de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas individualisée par rapport aux départements et régions d'outre-mer, alors même que ces deux collectivités ne relèvent plus désormais, constitutionnellement, de l'article 73 de la Constitution.

Aussi votre commission s'est-elle efforcée, chaque fois que cela s'est avéré possible, de ne prendre en considération que les seuls crédits affectés à la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion. Toutefois, cette approche ne permet pas d'appréhender de façon satisfaisante deux catégories de crédits qui restent communs aux départements et régions d'outre-mer ainsi qu'aux collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon : d'une part les crédits non répartis ; d'autre part, les coûts de gestion des services métropolitains.

A. L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE : LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2004, pour l'ensemble des collectivités formant l'outre-mer français s'élève à 1,121 milliard d'euros, en hausse de 3,4 % par rapport à l'année précédente.

Toutefois, il convient de souligner que l'effort financier en faveur des départements et régions d'outre-mer ne résulte pas du seul budget de l'outre-mer, mais aussi du budget de plusieurs autres ministères qui comportent des lignes de crédits spécifiques en faveur de l'outre-mer.

- *L'évolution des dépenses ordinaires et des crédits de paiement*

Au total, l'effort budgétaire consenti au titre du budget pour 2004 pour les départements d'outre-mer demeure stable.

Ainsi, en tenant compte tant des crédits répartis entre les quatre départements d'outre-mer, que des crédits non répartis entre ces derniers, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exclusion des frais de gestion des services métropolitains, le montant de l'effort budgétaire s'élève à 7,387 millions d'euros, ce qui témoigne d'une augmentation de + 0,66 % par rapport à l'année 2003.

En revanche, pour les seuls crédits répartis entre les départements et régions d'outre-mer, l'effort s'élève seulement à 6,5 milliards d'euros de dépenses ordinaires et de crédits de paiements, en recul de près de 10,06 % par rapport au budget 2003. En effet, l'an passé, la somme consacrée aux départements et régions d'outre-mer avait atteint 7,227 milliards d'euros.

**Dépenses ordinaires et crédits de paiement
(en milliers d'euros)**

(hors crédits non répartis et coûts de gestion des services métropolitains)

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	% TOTAL
TOTAL DO-CP dont :	797.867	2.758.684	1.303.132	1.640.604	100 %
Outre-mer	72.508	319.067	140.510	135.501	12,27 %
Intérieur	118.261	688.755	306.134	356.366	23,43 %
Justice	23.832	50.661	30.982	38.602	2,2 %

Sources : ministère de l'outre-mer

Cette baisse apparente des crédits ministériels affectés aux départements d'outre-mer peut s'expliquer par deux facteurs.

En premier lieu, elle reflète le choix délibéré fait par le projet de loi de finances pour 2004 d'augmenter le montant des crédits non répartis entre, d'une part, les départements et région d'outre-mer et, d'autre part, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ainsi, au titre du présent budget, le montant des crédits du ministère de l'outre-mer non répartis entre ces différentes collectivités s'élève à 126,04 millions d'euros, en hausse de 59,29 % par rapport au budget précédent dans lequel le montant de ces crédits atteignait seulement 74,73 millions d'euros.

De même, les crédits non répartis entre ces collectivités du ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité avoisine, pour 2004, 668,95 millions d'euros, alors que le montant de ces crédits s'élevait seulement à 20 millions d'euros l'année précédente.

Interrogée par votre rapporteur lors de son audition par votre commission des Lois, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a précisé que **l'importance des crédits budgétaires non répartis s'expliquait par les spécificités du financement de deux nouvelles mesures qui, du fait de leur nature, pouvaient difficilement faire l'objet d'une répartition précise** entre les quatre départements d'outre-mer. Il s'agit, d'une part, des crédits destinés à financer le relèvement de la couverture maladie universelle à hauteur de 50 millions d'euros et, d'autre part, du doublement de la dotation du fonds Pacifique.

En second lieu, cet état de fait s'explique par la diversité des situations des différents ministères au regard de l'outre-mer. Dans certaines hypothèses, un recul des crédits peut en effet être constaté.

Toutefois, **cette baisse ne doit pas masquer l'augmentation réelle des budgets des ministères qui relèvent spécifiquement de la compétence de votre commission des Lois.**

Ainsi, **l'effort budgétaire consenti par le ministère de l'outre-mer sur les crédits répartis entre les quatre départements d'outre-mer est en augmentation de 4,73 %** par rapport au budget précédent, 30,154 millions d'euros supplémentaires étant prévus cette année.

Si l'on y ajoute 126,04 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances, mais non répartis entre les quatre départements et régions d'outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les coûts de gestion métropolitains, le montant des crédits est de 868,66 millions d'euros, en augmentation de 7,51 % par rapport à l'année précédente.

Les parts du budget des ministères de l'intérieur et de la justice augmentent également, des augmentations de 1,19 % (soit près de 17,93 millions d'euros) et de 0,33 % (soit environ 180.000 euros) étant respectivement prévues par le présent projet de loi de finances.

• *L'évolution des autorisations de programme*

En autorisations de programme, et en tenant compte tant des crédits répartis que des crédits non répartis entre les départements, d'une part, et Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, **le montant de l'effort budgétaire** consacré aux départements et régions d'outre-mer par le projet de loi de finances pour 2004 s'élève à **841,35 millions d'euros, soit en baisse de - 5,38 % par rapport à 2003.**

Si l'on prend en compte les seuls crédits répartis, on peut constater un recul de 30,78 millions, soit - 6,84 %, par rapport au budget précédent.

Cette baisse peut également s'expliquer par le choix fait, au sein de certains ministères, de privilégier une absence de répartition des autorisations de programme.

Tel est le cas, une nouvelle fois, du ministère de l'outre-mer, près de 7,98 millions d'euros n'étant pas répartis entre les quatre départements d'outre-mer, d'une part, et Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, alors que ces montants étaient de 196.000 euros l'an passé.

Le ministère de la défense s'illustre également dans ce domaine, avec un montant de crédits non répartis entre les collectivités de 5,64 millions d'euros.

Autorisations de programme (en milliers d'euros)
(hors crédits non répartis et coûts de gestion des services métropolitains)

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	% TOTAL
TOTAL AP	269.478	275.869	129.555	151.815	100
dont :					
Outre-mer	39.218	103.830	40.863	48.977	28,17
Intérieur	17.721	70.040	40.291	59.116	22,63
Justice	300	130	-	500	0,11

L'examen des crédits des différents ministères fait apparaître une **situation contrastée, témoignant d'une réelle progression de la dotation des ministères de l'outre-mer, de l'intérieur et de la justice.**

B. UNE CERTAINE PROGRESSION DES CRÉDITS DES MINISTÈRES DE L'OUTRE-MER, DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE CONSACRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Les crédits du ministère de l'outre-mer, du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ainsi que du ministère de la justice constituent **55,92 % des crédits de paiement et 50,91 % des autorisations de programme répartis entre les quatre départements et régions d'outre-mer.**

Evolution des crédits 2003-2004 (en milliers d'euros)
(hors crédits non répartis et coûts de gestion métropolitains)

	2003	2004	%
Total DO + CP	7.227.984	6.500.287	- 10,06
dont :			
- outre-mer	637.432	667.586	+ 4,73
- intérieur	1.505.582	1.523.516	+ 0,33
- justice	143.557	144.077	+ 1,19
Total AP	887.662	826.717	- 6,84
dont :			
- outre-mer	253.597	232.888	- 8,16
- intérieur	160.739	187.168	+ 16,44
- justice	40.277	930	- 97,6

Sources : ministère de l'outre-mer

1. L'augmentation sensible des crédits du ministère de l'outre-mer

1,121 milliard d'euros est consacré au ministère de l'outre-mer dans le projet de budget pour 2004, pour l'ensemble des actions en faveur de l'outre-mer ce qui inclut à la fois les départements et régions d'outre-mer, ainsi que les collectivités d'outre-mer. Il est donc en augmentation de 3,4 % par rapport au budget précédent, un effort de 37 millions d'euros supplémentaires ayant été effectué.

Sur cette somme, toutefois, seuls **667,58 millions d'euros sont affectés spécifiquement aux quatre départements et régions d'outre-mer**, auxquels il convient d'ajouter une **partie non quantifiable des crédits non répartis entre ces quatre collectivités**, d'une part, et Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, qui s'élèvent à 126,04 millions d'euros.

Ces sommes sont, pour l'essentiel, affectées à deux objectifs prioritaires :

- renforcer les mesures traditionnelles en faveur de l'emploi, du logement social et du soutien aux collectivités territoriales ;

- assurer la mise en œuvre des dispositions de la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Ce texte, d'un coût global de 240 millions d'euros dont la majeure partie est consacrée à la relance de l'investissement privé par le renforcement des mesures de défiscalisation, s'articule autour de quatre axes pour les départements et régions d'outre-mer.

En premier lieu, il comporte de nombreuses mesures en faveur de l'emploi, rendues nécessaires par la forte proportion des jeunes chômeurs dans les départements et régions d'outre-mer. Votre commission relève qu'une telle mesure serait de nature à conforter la baisse sensible du nombre des demandeurs d'emplois dans l'ensemble de l'outre-mer (- 7 %), alors que la situation de l'emploi s'est, dans le même temps, dégradée en métropole (+ 5,7 %). Dans ce cadre, le service militaire adapté (SMA), qui tend à favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, a été développé et précisé.

En deuxième lieu, il renforce et clarifie les dispositifs de défiscalisation existants.

En troisième lieu, il prévoit un effort particulier en faveur du logement et des collectivités territoriales d'outre-mer, ces dernières se voyant reconnaître un statut particulier pour les dotations de l'Etat, tenant compte de leurs contraintes particulières. En particulier, il renforce les moyens destinés à assurer la « continuité territoriale » des départements et régions d'outre-mer avec la métropole, en prévoyant une dotation spéciale au profit de chaque collectivité.

En dernier lieu, la loi précitée prévoit des **mesures d'actualisation et d'adaptation du droit applicable aux départements et régions d'outre-mer**, en donnant au Gouvernement une habilitation pour prendre des ordonnances dans des matières nombreuses, incluant les règles applicables :

- au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- à la santé, à la sécurité sociale et la protection sanitaire et sociale ;
- aux douanes ;
- aux marins, ports, navires et autres bâtiments de mer ;
- aux affaires rurales.

Des ordonnances spécifiques sont d'ailleurs prévues pour la Guyane, afin d'actualiser et d'adapter les dispositions de droit domanial, droit foncier et droit forestier, ainsi que celles relatives aux ports et transports fluviaux.

Les projets d'ordonnances concernant les départements et régions d'outre-mer, établis sur la base de cette loi, doivent être soumis pour avis aux conseils généraux et régionaux intéressés, dans les conditions prévues aux articles L. 3441 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales.

• Dans ce cadre, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de **renforcer les lignes de crédit destinées à favoriser l'emploi, le logement et l'aide aux plus démunis.**

Un effort pour l'emploi dans le secteur marchand est annoncé, grâce au renforcement de la dotation consacrée au Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM), ainsi qu'aux mesures consacrées à la formation et à l'insertion professionnelle (477,13 millions d'euros, en hausse de 114.000 euros). Une expérimentation visant à globaliser les crédits et les mesures pour l'emploi sera d'ailleurs entamée en Martinique, et pourrait être étendue à terme aux autres départements d'outre-mer.

Le logement reste, comme l'année précédente, un axe prioritaire de dépenses pour le ministère de l'outre-mer, puisque, pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer, les crédits qui y sont consacrés représentent 73 % des autorisations de programme et près de 69 % des crédits d'investissement du ministère.

En outre, un effort nouveau de 50 millions d'euros a été effectué afin de financer le relèvement du plafond de la couverture maladie universelle complémentaire.

• Un effort au profit de **l'action des collectivités territoriales** est également assuré.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, les crédits consacrés au FIDOM devraient en effet s'élever à 23,64 millions d'euros en crédits de paiement et de 34,30 millions d'euros en autorisations de paiement.

En outre, les **subventions obligatoires au profit des quatre départements d'outre-mer devraient représenter 4,1 millions d'euros, alors qu'elles n'atteignaient que 3,89 millions en 2003, soit une augmentation de 5,3 %** en un an.

Enfin, une enveloppe de 3,5 millions d'euros est inscrite sur le budget du ministère afin d'abonder les fonds de coopération régionale des quatre départements d'outre-mer et de Mayotte.

De même, les actions destinées à lutter contre l'immigration clandestine, notamment à Saint-Martin et en Guyane, font l'objet de nouveaux financements.

2. L'augmentation limitée des crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Le projet de budget 2004 fait apparaître une hausse des **crédits du ministère de l'intérieur** consacrés aux départements et régions d'outre-mer. **Le montant des crédits dégagés s'élève ainsi à 1,52 milliard d'euros de crédits de paiements, en augmentation de 1,21 %.** Ce seul ministère prend ainsi en charge **23,43 % des crédits répartis entre les quatre départements d'outre-mer**, cette proportion n'étant que de 20,82 % dans le budget 2003.

En autorisations de programme, le montant des crédits du ministère affectés à l'outre-mer est de 187,16 millions d'euros, soit une augmentation de 15,44 %.

Ces montants sont destinés notamment aux dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. Les services administratifs et techniques de la police nationale dans les départements d'outre-mer devraient également bénéficier de nouvelles sommes destinées à l'amélioration concrète des moyens matériels de la police nationale.

Un effort important est également consacré aux investissements. Toutefois, comme l'an passé, les charges du ministère de l'intérieur résultent dans leur majorité des subventions accordées aux collectivités territoriales d'outre-mer.

3. La stabilisation des crédits du ministère de la justice

Les **crédits du ministère de la justice** pour l'outre-mer s'élèvent à **144,07 millions d'euros en crédits de paiement**, représentant seulement 2,2 % du montant total des crédits accordés aux départements et régions d'outre-mer. Ils sont presque **stables, avec une hausse de 0,36 % par rapport au budget 2003.**

Le maintien des crédits antérieurs est destiné à assurer le financement des dépenses liées à la création de quatre emplois dans les juridictions administratives de La Réunion et de la Guyane, pendant l'exercice budgétaire 2003. Aucune nouvelle création de poste n'est cependant envisagée cette année.

Le montant des autorisations de programme est, en revanche, en régression de 97,68 %, passant de 40,27 millions d'euros à 930.000 euros.

II. LES PREMIERS EFFETS CONCRETS DE LA RÉFORME STATUTAIRE DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

La révision constitutionnelle opérée par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a profondément modifié la physionomie de l'outre-mer français en réorganisant le statut juridique des territoires qui le composent. L'exercice budgétaire 2003 a vu se concrétiser cette évolution statutaire.

A. LE STATUT DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER RÉSULTANT DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE N° 2003-276 DU 28 MARS 2003 RELATIVE À L'ORGANISATION DÉCENTRALISÉE DE LA RÉPUBLIQUE

1. Le nouveau statut des départements et territoires d'outre-mer (article 73 de la Constitution)

A la suite de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, cet article, tout en conservant le principe de l'assimilation législative, en assouplit les modalités, en permettant plus largement qu'auparavant le recours à des mesures d'adaptation.

Ainsi, dans les quatre départements et régions d'outre-mer les lois et règlements sont applicables de plein droit, mais peuvent faire l'objet d'adaptations particulières « *tenant aux contraintes et caractéristiques particulières de ces collectivités* ». En outre, les départements et régions d'outre-mer, à l'exception de La Réunion, peuvent eux-mêmes prendre des mesures d'adaptation, relevant soit du domaine du règlement, soit du domaine de la loi dans un nombre limité de matières. Les modalités d'exercice de cette compétence sont définies par une loi organique.

Le dernier alinéa de cet article prévoit, en outre, la **possibilité de substituer à un département ou une région une collectivité unique, ainsi que d'instituer pour ces deux collectivités une assemblée délibérante unique**. Cette précision a permis de lever les incertitudes juridiques nées de la décision du Conseil constitutionnel n° 82-147 DC du 2 novembre 1982 sur la loi adaptant la loi relative à la libre administration des collectivités à la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, qui avait déclaré inconstitutionnelles les dispositions prévoyant l'institution d'une assemblée unique, ces dernières n'assurant pas, selon le Conseil constitutionnel, « *la représentation des composantes territoriales du département* ».

Articles 72-4, 73 et 74 de la Constitution
(loi n° 2003-276 du 28 mars 2003
relative à l'organisation décentralisée de la République)

Article 72-4.- Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Article 73.- Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une garantie publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Article 74.- Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par les collectivités en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

Ce régime juridique rénové des départements et régions d'outre-mer est désormais pleinement applicable à la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et la Martinique, la loi constitutionnelle précitée étant une loi d'application directe.

2. La transformation possible d'un département ou d'une région d'outre-mer en une collectivité d'outre-mer (article 72-4)

L'une de principales innovations de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a été d'introduire la possibilité pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer de passer du régime de l'article 73 vers le régime de l'article 74 de la Constitution.

Ainsi, une collectivité peut librement décider de passer du régime de l'assimilation législative au régime de la spécialité législative.

L'avantage d'une telle transformation réside dans la possibilité d'une autonomie normative et administrative accrue par rapport à la métropole. Les conditions et les limites de cette autonomie des collectivités d'outre-mer de la République sont définies par une loi organique spécifique, propre à chaque collectivité, le cas échéant complétée par une loi ordinaire.

Ce changement de statut peut non seulement concerner une collectivité dans sa totalité, mais également une partie de collectivité. Cette disposition rend donc possible la transformation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui constituent des communes du département de la Guadeloupe, d'évoluer vers un régime juridique différent.

3. Le consentement nécessaire des populations concernées

En tout état de cause, le changement de statut d'une collectivité d'outre-mer – création d'une collectivité unique ou d'une assemblée délibérante unique ; passage du régime de l'article 73 à celui de l'article 74 ou inversement – ne peut s'effectuer sans qu'au préalable, les populations concernées aient pu donner leur consentement.

L'article 72-4 prévoit ainsi, pour la première fois, que les électeurs des collectivités situées outre-mer sont consultés préalablement à toute modification du régime de la collectivité à laquelle ils appartiennent.

La décision de consulter les électeurs dans ce cadre appartient au seul Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel. Lorsque cette consultation est organisée sur proposition du Gouvernement, elle fait l'objet, devant chaque assemblée, d'une déclaration suivie d'un débat.

Ces nouvelles dispositions ont commencé à recevoir une application concrète au cours du présent exercice budgétaire, permettant de jeter les bases de l'évolution statutaire d'une partie des départements et régions d'outre-mer.

B. LES PRÉMISSSES DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Cette évolution statutaire concerne exclusivement les départements français d'Amérique, La Réunion refusant toute différenciation par rapport à l'organisation administrative de la métropole.

1. Les demandes d'évolution statutaire de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane

Ces demandes d'évolution ont pour objet de substituer à ces départements et régions d'outre-mer des collectivités uniques, dans le cadre des dispositions prévues par l'article 73 de la Constitution.

a) Le projet d'évolution statutaire présenté par les élus de la Guadeloupe

Dès la « déclaration de Basse-Terre » du 1^{er} décembre 1999, les élus de la Guadeloupe ont exprimé leur souhait de faire évoluer la dualité institutionnelle existante vers une collectivité unique. Par deux résolutions des 18 juin et 17 décembre 2001, le congrès des élus départementaux et régionaux a réitéré cette demande d'évolution statutaire.

En marge du débat sur la révision constitutionnelle du titre XII de la Constitution, de nouveau réuni, le congrès a adopté deux nouvelles résolutions, les 22 et 26 octobre 2002, précisant, d'une part, que les régions d'outre-mer demeurant régies par les dispositions de l'article 73 demeureraient bénéficiaires des politiques structurelles de la Communauté européenne et, d'autre part, que la substitution d'une collectivité unique à la région et au département n'aurait pas pour conséquence d'appliquer les dispositions de l'article 74 de la Constitution.

Le 22 février 2003, les commissions permanentes du conseil général et du conseil régional ont confirmé leur volonté de faire évoluer la Guadeloupe vers une collectivité territoriale régie par une assemblée unique, dans le cadre des dispositions de l'article 73 de la Constitution.

Le 9 mai 2003, le congrès s'est réuni de nouveau, aux fins de réaffirmer le souhait d'une collectivité unique de Guadeloupe. Cependant, il a été impossible d'arrêter une position commune sur le mode de scrutin applicable à l'élection de l'assemblée unique et sur l'échéancier de la consultation des électeurs.

Toutefois, le 11 octobre 2003, lors d'une nouvelle réunion, les élus départementaux et régionaux réunis en congrès sont parvenus à un accord sur

les principales orientations de l'évolution de la Guadeloupe. Ce document, transmis au Gouvernement, prévoit donc **l'institution d'une collectivité unique, se substituant au département et à la région de Guadeloupe, et demeurant régie par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.**

Cette collectivité succéderait au département et à la région pour l'ensemble de leurs compétences. Elle bénéficierait également des compétences nouvelles qui pourraient lui être apportées sur le fondement de l'article 73 de la Constitution ou des dispositions des projets de loi de décentralisation actuellement en discussion devant le Parlement.

Une assemblée délibérante de 70 membres serait instituée, élue dans le cadre d'une circonscription électorale unique, à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire. Chaque liste électorale serait tenue de respecter le principe de parité homme-femme.

L'exécutif serait confié à un organe directement élu parmi les membres de l'assemblée et serait responsable devant cette dernière.

Deux organes consultatifs seraient constitués : un conseil économique et social, ainsi qu'un conseil de l'éducation et de la culture.

b) Le projet d'évolution statutaire présenté par les élus de la Martinique

Lors de deux sessions tenues les 20-23 février 2002 et le 4 mars 2002, les élus départementaux et régionaux de la Martinique, réunis en congrès, ont affirmé leur volonté de substituer une collectivité dotée d'une assemblée unique au département et à la région de Martinique.

Cette volonté a été formalisée dans un « *document relatif à la réforme du statut de la Martinique* », daté du 15 janvier 2003.

Le 10 avril 2003, le congrès s'est réuni pour confirmer, par neuf résolutions, les propositions faites par le congrès en février et mars 2002, tendant :

- à transformer le département et la région en une collectivité territoriale unique, dotée d'un organe délibérant et d'un exécutif uniques ;

- à préciser le mode de scrutin retenu pour l'élection des représentants ;

- à conférer à cette collectivité un pouvoir législatif encadré ;

- à préciser le nombre de conseils consultatifs ;

- et à déterminer le transfert des compétences de l'Etat en matière de transports, de fiscalité, de propriété publique et de coopération régionale et internationale.

Par une dixième résolution, le congrès a créé une commission de suivi, chargée de trouver avec le Gouvernement les termes d'un projet d'évolution statutaire qui serait par la suite contenu dans un document soumis à la consultation des électeurs.

Le 8 juillet 2003, les membres de cette commission ont adopté un « document d'orientation sur l'avenir institutionnel de la Martinique » prévoyant la **constitution d'une collectivité unique, régie par l'article 73 de la Constitution**, soumise en conséquence au principe de l'identité législative, le cas échéant adaptée pour tenir compte des contraintes et des caractéristiques de la collectivité, ainsi qu'au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne.

Cette collectivité exercerait les compétences dévolues actuellement au département et à la région, de même que les compétences qui pourraient lui être confiées en application des articles 72, troisième alinéa, et 73 de la Constitution.

Sur le plan institutionnel, la collectivité unique serait dotée d'une assemblée délibérante unique de 75 membres, élus dans le respect du principe de parité homme-femme, dans le cadre d'une circonscription électorale unique, au scrutin proportionnel avec prime majoritaire de quatre sièges à la liste arrivée en tête. Seules les listes ayant obtenu plus de 5 % des voix pourraient participer à la répartition des sièges au sein de l'assemblée.

L'exécutif de la collectivité serait unique, élu par l'assemblée parmi ses membres et responsable devant elle.

Trois organes consultatifs seraient institués : le conseil des communes, le conseil économique et social, et le conseil pour l'éducation et la culture. Ces organes seraient dotés d'un pouvoir d'initiative et de proposition.

c) Le projet d'évolution statutaire présenté par les élus de la Guyane

Par deux résolutions en date du 17 et du 30 juillet 2001, le conseil régional et le conseil général de la Guyane ont adopté un avant-projet relatif à l'avenir de la Guyane.

Transmis au ministre de l'outre-mer, cet avant-projet a appelé un certain nombre d'observations de la part du ministère, portant essentiellement sur les risques d'inconstitutionnalité des dispositions envisagées.

Le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane, réuni le 21 juin 2003, en l'absence de plusieurs élus départementaux et régionaux a adopté cinq résolutions tendant, d'une part, à la **création d'une nouvelle collectivité territoriale de Guyane, régie par l'article 73 de la Constitution**, d'autre part, à confirmer les demandes tendant à prévoir des mesures d'accompagnement et de rattrapage pour la Guyane, et enfin, de permettre la consultation de la population dans les meilleurs délais ainsi que l'association des élus de Guyane lors de l'élaboration des lois organiques.

Le 15 juillet 2003, le conseil régional de Guyane a adopté ces différentes résolutions. En revanche, le conseil général a émis un vote défavorable, par dix-neuf voix contre sept.

Le 10 novembre 2003, une délégation des élus de Guyane a remis au ministre de l'outre-mer une nouvelle version du projet d'évolution statutaire qui fait désormais l'objet d'un examen par ses services.

2. Les demandes d'évolution statutaire des communes de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin

Ces demandes d'évolution statutaire se fondent sur les dispositions combinées des articles 72-4 et 74 de la Constitution. Ces deux communes, actuellement rattachées administrativement à la Guadeloupe, souhaiteraient en effet pouvoir accéder au statut de collectivité d'outre-mer, au sens de ce dernier article.

a) Le projet d'évolution statutaire présenté par les élus de Saint-Barthélémy

S'appuyant sur le particularisme historique, géographique et économique de la commune de Saint-Barthélémy, le conseil municipal a adopté le 30 avril 2003 un projet d'évolution statutaire qu'il a transmis au Gouvernement.

Par une nouvelle délibération en date du 8 août 2003, le conseil municipal a approuvé, à l'unanimité, ce projet.

Ce projet envisage la **création d'une collectivité d'outre-mer de la République se substituant à la commune, ainsi qu'au département et à la région de Guadeloupe pour le territoire concerné.**

Cette nouvelle collectivité exercerait des compétences de nature législative dans les domaines suivants :

- fiscalité – sans préjudice de l'établissement d'une convention fiscale avec l'Etat déterminant la notion de résident – régime douanier, réglementation des prix ;

- urbanisme, construction et logement ; cadastre ; domanialité publique ; circulation et sécurité routière ; voirie ; gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires ; droit de l'eau ; énergie ; tourisme ; environnement ; sport ; culture ;

- action sanitaire et sociale ; organisation et gestion des établissements de soins, centre de secours, établissements hospitaliers ; organisation et gestion des établissements primaires et secondaires et de la formation professionnelle ; transport scolaire ;

- postes et télécommunications ;

- accès au travail des étrangers.

Les lois et règlements relevant de la compétence de l'Etat seraient applicables de plein droit.

L'organisation administrative de la collectivité serait la suivante :

- une assemblée délibérante serait élue pour cinq ans selon les modalités prévues par la législation actuelle pour la désignation des membres du conseil municipal ;

- un organe exécutif serait élu par l'assemblée parmi ses membres, pour une durée de cinq ans, et assisté d'une commission exécutive élue à la représentation proportionnelle, ces deux organes étant responsables devant l'assemblée délibérante ;

- un conseil économique, social et culturel, consulté sur les projets d'actes et de délibération entrant dans son domaine de compétences et bénéficiant d'un pouvoir d'initiative et de proposition.

b) Le projet d'évolution statutaire présenté par les élus de Saint-Martin

Les élus du conseil municipal de Saint-Martin ont adopté, le 20 février 2003, un projet d'évolution statutaire destiné à **transformer la partie française de l'île de Saint-Martin, qui constitue actuellement une commune du département de la Guadeloupe, en une collectivité d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution.**

A la suite d'observations formulées par le ministère de l'outre-mer, relatives à la cohérence juridique de ce projet, un nouveau document, daté du 4 juillet 2003, a été soumis au Gouvernement. Ce projet a été approuvé par le conseil municipal de Saint-Martin, le 31 juillet 2003.

Le projet d'évolution statutaire prévoit que les lois et règlements s'appliqueraient de plein droit sur le territoire de la nouvelle collectivité se substituant à la commune de Saint-Martin. Toutefois, des mesures d'adaptation de la législation pourraient être prises.

La collectivité aurait la possibilité d'intervenir dans le domaine de la loi, en matière fiscale, sous réserve des impositions sociales (CSG, CRDS) qui resteraient de la compétence exclusive de l'Etat.

Les organes de la collectivité seraient formés d'une assemblée dotée du pouvoir délibérant, élue pour cinq ans dans le cadre d'une circonscription unique à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire et d'un conseil exécutif, élu par l'assemblée parmi ses membres et responsable devant elle.

Deux instances consultatives, un conseil économique et social, ainsi qu'un conseil de l'éducation, de la culture et de l'environnement, seraient également créées.

3. Le débat devant le Parlement et la consultation des populations concernées

Sur la base de ces projets d'évolution statutaire, le président de la République a, sur la proposition du Gouvernement, adopté quatre décrets en date du 29 octobre 2003 décidant de **consulter les électeurs de la Guadeloupe, de la Martinique, de l'île de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sur les projets d'évolution statutaire** présentés par les élus de ces départements ou communes d'outre-mer.

La date de ces quatre consultations a été fixée au **7 décembre 2003**. Des commissions de contrôle, essentiellement composées de membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, ont été instituées dans chacune des collectivités concernées, afin de veiller à la régularité des opérations de consultation. Les présidences de ces commissions ont été confiées à M. Jean-Pierre Hoss, conseiller d'Etat, pour la commission de contrôle de la consultation en Guadeloupe, à Mme Martine Denis-Linton, conseiller d'Etat, pour la commission de contrôle de la consultation en Guadeloupe, ainsi qu'à MM. François Loloum et Jean Courtial, maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, respectivement pour la commission de contrôle des consultations à Saint-Martin et pour la commission de contrôle à Saint-Barthélemy.

La Guyane reste donc à l'écart de ce processus, le Gouvernement ayant estimé que l'absence de consensus entre les élus locaux sur le contenu du projet d'évolution statutaire ne pouvait conduire, dans l'immédiat, à la tenue d'une consultation des électeurs.

Au préalable, un débat a été organisé au Sénat et à l'Assemblée nationale, le 7 novembre 2003, permettant ainsi au Gouvernement d'exposer les orientations retenues par les différents projets d'évolution statutaire, et à la représentation nationale de débattre du principe même de cette évolution.

Les interventions lors de ce débat ont montré le large consensus existant sur la légitimité et les conditions d'évolution statutaire des collectivités d'outre-mer. Toutefois, certains élus, à commencer par notre excellent collègue M. Nicolas About, ont pu s'inquiéter des conséquences de la transformation en collectivité unique de la Martinique et de la Guadeloupe – première étape, selon eux, vers l'indépendance de ces territoires –, ainsi que de la rapidité avec laquelle la procédure prévue par l'article 72-4 de la Constitution était conduite.

Ce débat a également été l'occasion de rappeler que **les projets de statut présentés par les territoires précités ne lieraient pas juridiquement le Gouvernement et le Parlement, puisque seule une loi organique, complétée le cas échéant par une loi ordinaire, peut déterminer le statut applicable aux nouvelles collectivités de Martinique et de Guadeloupe, demeurant soumises aux dispositions de l'article 73 de la Constitution, de même qu'aux collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui seraient désormais régies par l'article 74 de la Constitution.**

Cependant, le Gouvernement a précisé lors de ce débat, par la voix de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, qu'il proposerait un projet de loi pour chaque collectivité concerné, qui reprendrait les grandes orientations de projets de statuts présentés par les élus locaux, sous réserve qu'ils respectent les règles constitutionnelles applicables aux collectivités territoriales et prévues par le titre XII de la Constitution.

Dans ce même ordre d'idée, le Gouvernement a précisé qu'en l'absence de vote favorable des électeurs consultés, aucun projet de loi portant statut de ces collectivités ne serait déposé devant le Parlement.

Il reste donc à connaître l'opinion des populations concernées. Votre rapporteur estime qu'un vote favorable des électeurs lors de ces consultations n'est pas nécessairement acquis, certains électeurs pouvant avoir tendance à concevoir une telle évolution comme un « lâchage » de la métropole et ce, malgré les assurances de la majorité des élus locaux des départements et régions d'outre-mer et du Gouvernement.

Interrogée, lors de son audition devant la commission des Lois, par votre rapporteur, sur l'existence d'un calendrier prévisionnel pour l'examen des nouveaux statuts des départements d'outre-mer ou de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Mme Brigitte Girardin a annoncé qu'**en cas de vote positif lors de ces consultations, des projets de loi organique ainsi des projets de loi ordinaire devraient être élaborés en concertation avec les assemblées locales, ce qui pourrait conduire à un examen de ces textes par le Parlement à l'automne 2004.** Le ministre a également précisé qu'**un tel calendrier rendrait nécessaire le vote, début 2004, d'une loi ordinaire allongeant le mandat des conseillers généraux et régionaux,** afin que cette concertation puisse s'effectuer de façon transparente et apaisée.

III. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES À L'EXERCICE DES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Dans le rapport qu'elle vous avait présenté sur le projet de loi de finances pour 2003, votre commission s'était félicitée de la volonté exprimée par l'Etat de reprendre en main ses missions régaliennes dans les départements et régions d'outre-mer. Elle constate que l'exercice budgétaire 2003 a bien été marqué par un renforcement des moyens consacrés par l'Etat au rétablissement de la sécurité intérieure et à l'amélioration des moyens de la justice.

A. LE NECESSAIRE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. Une progression de la délinquance difficile à enrayer malgré des moyens renforcés

a) Une délinquance moindre qu'en métropole mais en évolution

L'évolution de la délinquance dans les départements et régions d'outre-mer en 2002 est à la fois quantitative et qualitative.

- L'évolution quantitative de la délinquance

Lors de l'exercice budgétaire antérieur, votre commission s'était inquiétée de l'évolution de la criminalité dans les départements et régions d'outre-mer. Force est de constater que **la situation de la délinquance s'est encore dégradée en 2002 dans les départements d'outre-mer, avec un accroissement de + 7,23 % par rapport à l'année précédente.**

Elle est d'autant plus remarquable que la progression des crimes et délits constatés a seulement été de 1,28 % au plan national, pour la même période.

Toutefois, la progression de la délinquance s'est quelque peu ralentie, l'augmentation ayant été de + 8,57 % l'année précédente. En outre, il convient de préciser que le **taux de criminalité – également en augmentation sur la période –, qui s'établit à 63,41 ‰ en 2002** alors qu'il n'était que de 59,13 ‰ en 2001, **reste inférieur à celui constaté en métropole (69,32 ‰ en 2002).**

Evolution de la criminalité constatée au plan national et dans les départements d'outre-mer (Police et Gendarmerie)

	1998	1999	2000	2001	2002	Total évolution
Criminalité nationale	3.565.525	3.567.854	3.771.849	4.061.792	4.113.882	
Evolution	2,06 %	0,07 %	5,72 %	7,69 %	1,28 %	15,38 %
Criminalité DOM	87.779	92.245	92.785	100.736	108.019	
Evolution	- 0,25 %	6,30 %	0,59 %	8,57 %	7,23 %	23,06 %

Sources : ministère de l'outre-mer

La situation des différents départements d'outre-mer est cependant inégale. Ainsi, si la criminalité enregistre une baisse de 1,13 % en Martinique, elle augmente en revanche de 3,78 % à La Réunion, de 8,46 % en Guadeloupe, et de 26,41 % en Guyane.

Evolution de la délinquance de voie publique (Police et Gendarmerie)

	1998	1999	Evolution	2000	Evolution	2001	Evolution	2002	Evolution	Evolution 1998- 2002
Guadeloupe	13 630	14 523	6,55 %	15 228	4,85 %	15 353	0,82 %	16 287	+ 6,08%	+ 19,49 %
Martinique	11 303	12 186	7,81 %	13.284	9,01 %	14.197	6,8 %	12.943	- 8,83 %	+ 14,51 %
Guyane	4 626	35 168	11,72 %	5.616	8,67 %	6.457	14,98 %	6.215	- 3,75 %	+ 34,35 %
La Réunion	16 303	16 621	1,95 %	18.304	10,13 %	21.347	16,62 %	20.650	- 3,2 %	+ 26,66 %
TOTAL	45 862	48 498	5,75 %	52.432	8,11 %	57.354	9,39 %	56.095	- 2,20 %	+ 22,31 %

Sources : ministère de l'outre-mer

Dans ce contexte, la **progression de la délinquance de voie publique** (vols à main armée, vol avec violence, cambriolage, vol de véhicules, vols à la roulotte, destructions et dégradations) **semble être enrayée, dans la mesure où une baisse de 2,2 % peut être constatée par rapport à l'année précédente**. Toutefois, cette évolution générale masque de fortes disparités : si cette délinquance est en baisse de 8,83 % en Martinique, elle est en revanche en hausse de 6,08 % en Guadeloupe.

- L'évolution qualitative de la délinquance

Dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, un même constat peut être fait : **la délinquance violente est en sensible augmentation**.

Ainsi, en Guadeloupe, les vols à main armée ont été multipliés par trois depuis 1993 et les crimes et délits contre les personnes par deux. En Martinique, les vols à main armée ont subi une augmentation de 200 % en deux ans, tandis que le nombre d'agressions violentes s'est multiplié en Guyane, illustré par le nombre d'homicides, passé de 8 en 2001, à 18 en 2002. A La Réunion, les vols avec violence ont progressé de 119,13 % et les vols à main armée de 113,95 %.

En Guyane, la criminalité présente une nature particulière, les infractions à la législation sur les étrangers représentant près de 40 % de la criminalité globale. La part des étrangers dans les crimes et délits y atteint 58 % des infractions.

b) Le renforcement de la réponse des pouvoirs publics

• Cette année a été marquée par un **net renforcement des effectifs et des moyens** destinés à lutter plus efficacement contre la délinquance dans les départements et les régions d'outre-mer.

Les effectifs de la police nationale connaissent une progression notable, à l'exception de la Guadeloupe, pour laquelle l'effectif diminue légèrement (- 1,47 %) par rapport à 2002.

Evolution des effectifs de police nationale (au 1^{er} janvier) (1993-20003)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 1993/2003
Guadeloupe	643	630	662	720	762	749	771	793	842	884	871	+ 35,45
Martinique	494	490	510	505	518	547	581	597	638	671	691	+ 39,87
Guyane	284	299	307	349	368	383	403	396	433	480	493	+ 73,59
La Réunion	517	647	659	725	712	722	757	782	813	839	881	+ 70,40

Sources : ministère de l'outre-mer

Les moyens financiers mis à la disposition des services de la police nationale sont également en augmentation.

Ainsi, les crédits de la direction administrative de la police nationale (DAPN) progressent respectivement de + 19,60 % pour La Réunion, de + 36,49 % pour la Martinique, de + 17,23 % pour la Guyane et de + 26 % pour la Guadeloupe. En outre, en plus du budget global alloué à chaque département, des délégations spécifiques de crédits sont venues compléter en cours d'année les moyens mis à disposition des services de police, en particulier dans le cadre de l'application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Quatre grands projets immobiliers sont par ailleurs prévus en 2004, afin d'améliorer les conditions d'exercice des missions de police à Fort de France, Point à Pitre, au Chaudron et à Rochambeau, ces deux derniers programmes ayant déjà été inscrits en 2003 mais n'ayant pas été exécutés.

- Des **groupes d'intervention régionaux** (GIR), institués par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002, ont été créés dans les quatre départements d'outre-mer en 2002. Ils regroupent, dans une même structure, des effectifs de la police nationale, de la gendarmerie, du fisc, des douanes et de l'inspection du travail. Leur activité a permis de renforcer l'action des pouvoirs publics dans le cadre de la lutte contre la criminalité.

- En **Guadeloupe**, le GIR est opérationnel depuis le 18 juin 2002. Son champ d'action territorial couvre également les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Il est constitué de trois structures : une cellule d'orientation, animée par le service régional de la police judiciaire (SRPJ) de Guadeloupe ; deux unités d'organisation et de commandement (UOC), l'une en Guadeloupe « continentale », sous le commandement d'un représentant du SRPJ, l'autre à Saint-Martin, sous la responsabilité de la gendarmerie nationale ; ainsi qu'un corps opérationnel.

Ce groupement a conduit des opérations en direction des établissements de nuit, ainsi que de la lutte contre la prostitution et les trafics sur le port de Point-à-Pitre.

- En **Martinique**, le GIR a été institué le 24 juin 2002. Il a reposé, dans un premier temps, sur une unité d'organisation et de commandement, dont la direction a été confiée à la gendarmerie nationale. Toutefois, cette structure a évolué vers une plus grande souplesse, avec la constitution d'un « réseau de correspondants » mobilisable, en tant que de besoin, par le directeur départemental des services de police ou par le commandant du groupement de gendarmerie nationale.

Les priorités d'action de ce groupement sont la lutte contre le trafic de stupéfiants, contre les trafics de matériels et de véhicules volés et contre les vols à main armée, ainsi que des actions ciblées dans certains quartiers.

- En **Guyane**, le GIR a également été mis en place en juin 2002. Il repose sur une UOC dont la direction a été confiée à la gendarmerie nationale, à laquelle a été adjointe une cellule d'analyse et d'orientation. L'antenne du SRPJ a été intégrée au sein de ce dispositif opérationnel.

Le champ d'action du GIR a été adapté à la spécificité de la délinquance dans ce département. Ainsi, les principales orientations de ce groupement concernent la lutte contre les trafics internationaux, contre l'orpaillage clandestin, contre l'économie souterraine, ainsi que contre l'immigration clandestine et le travail illicite.

L'action du GIR guyanais s'est avérée particulièrement efficace, grâce à la mise en place d'opérations d'envergure contre l'orpaillage clandestin et l'immigration irrégulière qui en est, pour une large part, le corollaire. Ces opérations ont ainsi permis le démantèlement de plusieurs installations, la saisie et la destruction de matériels, ainsi que l'arrestation de près de 200 étrangers en situation irrégulière.

- A **La Réunion**, le GIR a été constitué le 7 juin 2002 et repose également sur une UOC dont la direction a été confiée à la police nationale. Outre des agents de police nationale et de police judiciaire, le GIR comprend des agents des douanes et des services fiscaux.

Les priorités d'action définies par le groupement ont été la lutte contre le proxénétisme hôtelier, contre les activités illicites de « caïds » ou de bandes organisées, ainsi que contre les vols et incendies volontaires de véhicules.

Plusieurs opérations de contrôle conjoint ont été effectuées, permettant notamment de démanteler un important réseau de prostitution malgache et mauricienne dans le département, et de sanctionner des infractions fiscales et douanières. Ces actions ont conduit à la mise en examen de 12 personnes, dont 6 ont été écrouées.

2. De nouveaux moyens pour juguler une immigration clandestine en augmentation

La prospérité relative des départements et régions d'outre-mer par rapport à leur environnement régional suscite une forte immigration, dont une partie importante reste clandestine.

a) La permanence d'une forte immigration clandestine

Si tous les départements et régions d'outre-mer sont concernés par l'immigration clandestine, ce phénomène touche tout particulièrement la Guadeloupe et la Guyane.

- Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur, le nombre d'étrangers en situation irrégulière reste faible à **La Réunion**, s'élevant en 2002, comme l'année précédente, à 41 immigrants clandestins. Ces immigrants sont, pour la majeure partie d'entre eux, des ressortissants de l'île Maurice ou de Madagascar.

Toutefois, il convient de **noter le développement à La Réunion d'une immigration en provenance des Comores, et plus particulièrement d'Anjouan**. Cette immigration, de plus en plus importante, tend à bouleverser l'équilibre démographique et social de certaines communes réunionnaises, comme celle de Saint-André.

- La **Martinique** connaît une immigration clandestine en provenance principalement des îles de Sainte-Lucie et d'Haïti. L'immigration des Saint-Luciens est favorisée, dans une certaine mesure, par la suppression, à titre expérimental, depuis le 1^{er} mars 2000 du visa de court séjour pour les ressortissants de Sainte-Lucie souhaitant se rendre pour une durée inférieure à 15 jours en Martinique. En 2002, on constate **une augmentation de près de 42 % des étrangers en situation irrégulière**.

L'immigration irrégulière en Martinique est également d'origine haïtienne, les candidats à l'immigration passant, en général, par l'aéroport de Juliana à Saint-Martin ou par le Venezuela, entrant par la suite en Guadeloupe par la voie maritime.

- La situation particulière de Saint-Martin, dont la partie française constitue une commune du département de la **Guadeloupe**, fait de ce dernier une collectivité touchée de façon importante par l'immigration clandestine. L'entrée d'étrangers en situation irrégulière y est en effet facilitée par la localisation de l'aéroport international dans la partie hollandaise de l'île et l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de Saint-Martin.

A cet égard, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est également en augmentation sensible, leur nombre passant de 579 à 776 de 2001 à 2002 (+ 34,02 %) et dépassant les chiffres de l'année 2000.

- Disposant de 700 kilomètres de frontières avec le Brésil à l'ouest et au sud, et de 520 kilomètres de frontières avec le Surinam à l'est (sans compter sa façade maritime de 320 kilomètres), **la Guyane est marquée par l'existence d'une immigration irrégulière massive, de nature à déstabiliser la société locale**.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière constaté par les autorités de police atteint 5.950 en 2002, en augmentation de 62,61 % par rapport à l'année précédente. Les ressortissants brésiliens et surinamais représentent chacun 40 % des effectifs de l'immigration irrégulière en Guyane.

b) Le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine

• Les statistiques dont dispose votre rapporteur font apparaître une **augmentation notable des mesures de reconduite à la frontière ou d'expulsion, prononcées en 2002**, dans les quatre départements d'outre-mer.

Indicateurs de l'activité de la police aux frontières

(Source : DCPAF)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	Évolution 2001/2002
Martinique	Non admissions	53	36	62	86	229	161	- 29,69%
	Étrangers en situation irrégulière	171	180	173	205	243	345	+ 41,98%
	Reconduites – expulsions	156	163	201	190	217	290	+ 33,64%
Guadeloupe	Non admissions	151	205	218	295	394	318	- 19,29%
	Étrangers en situation irrégulière	919	709	591	764	579	776	+ 34,02%
	Reconduites – expulsions	826	673	620	766	678	686	+ 1,18%
Guyane	Non admissions	1.546	9.393	7.179	4.769	4.821	1.441	- 70,11%
	Étrangers en situation irrégulière	5.182	3.897	4.301	5.144	3.659	5.950	+ 62,61%
	Reconduites – expulsions	5.182	3.897	4.193	4.711	2.978	4.244	+ 42,51%
Réunion	Non admissions	200	112	94	101	98	103	+ 5,10%
	Étrangers en situation irrégulière	218	87	59	26	41	41	-
	Reconduites – expulsions	203	62	49	31	21	22	+ 4,76%

Cette progression est particulièrement sensible en Martinique, ainsi qu'en Guyane, ces mesures augmentant respectivement de 33,64 % et 42,51 %. Elle semble se poursuivre pour l'année 2003 dans la mesure où, selon les données recueillies par votre rapporteur, **2.224 arrêtés de reconduite à la frontière auraient été pris en Guyane au cours des cinq premiers mois de l'année 2003, soit plus de la moitié de ceux enregistrés en 2002. Le taux d'exécution serait de 97 %.**

• Par ailleurs, **les effectifs de police nationale et de gendarmerie s'accroissent à nouveau en 2003**, confortant une hausse qui, depuis 1993, a été considérable pour la Guyane et La Réunion.

Votre commission des Lois relève l'effort remarquable concernant l'augmentation des effectifs en Guyane.

D'une part, la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a prévu l'ouverture de 60 nouveaux emplois de fonctionnaires de police en Guyane, qui devraient rejoindre le poste frontalier de Saint-Georges de l'Oyapock, important point de passage des immigrants brésiliens.

D'autre part, le tableau ci-dessus ne témoigne pas de l'évolution des effectifs de la police nationale intervenue depuis le 1^{er} janvier 2003. Or, il ressort des informations recueillies par votre rapporteur que, d'ici au 31 décembre 2003, ces effectifs devraient croître de 76 fonctionnaires, en augmentation de 15 % par rapport à la situation constatée au 1^{er} janvier 2003.

Evolution des effectifs de police nationale
(au 1^{er} janvier)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 1993/2003
Guadeloupe	643	630	662	720	762	749	771	793	842	884	871	+ 35,45
Martinique	494	490	510	505	518	547	581	597	638	671	691	+ 39,87
Guyane	284	299	307	349	368	383	403	396	433	480	493	+ 73,59
La Réunion	517	647	659	725	712	722	757	782	813	839	881	+ 70,40

Sources : ministère de l'outre-mer

• Le législateur a également souhaité prendre davantage en considération la spécificité de l'immigration irrégulière en Guyane, ainsi qu'à Saint-Martin.

Les dispositions concernant la reconduite à la frontière, définies par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers, ont été adaptées aux particularités de ces deux collectivités.

En principe, l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière peut, dans les quarante-huit heures suivant sa notification lorsque l'arrêté est notifié par voie administrative ou dans les sept jours lorsqu'il est notifié par voie postale, demander l'annulation de cet arrêté au président du tribunal administratif¹.

En Guyane, comme dans la commune de Saint-Martin, si l'autorité consulaire le demande, la mesure de reconduite à la frontière ne peut être mise à exécution avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la

¹ Article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée.

notification de l'arrêté. Le ressortissant étranger qui a fait l'objet d'une mesure administrative de reconduite à la frontière et qui défère cet acte au tribunal administratif peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution.

Deux ajouts à cet état du droit ont été effectués en 2003.

En premier lieu, **la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a pérennisé les dispositions dérogatoires de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.** Ce dernier texte avait prévu, pour une durée de cinq ans, que les refus de délivrance de titres de séjour à certains étrangers ne sont pas soumis pour avis à la commission du titre de séjour et que le recours dirigé contre un arrêté de reconduite à la frontière n'a pas un caractère suspensif.

La loi précitée du 18 mars 2003 a également permis aux autorités françaises d'éloigner d'office vers le Brésil, le Surinam et le Guyana, les membres d'équipage de bateaux se livrant à la pêche illicite ressortissants de l'un de ces Etats et a étendu les possibilités de contrôle d'identité des personnes en Guyane.

En second lieu, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté, le 28 octobre 2003, le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, dont l'article 93 crée **une commission, composée de parlementaires, de représentants de l'Etat et des acteurs socio-économiques, chargée d'apprécier les conditions d'immigration en Guyane et de proposer les mesures d'adaptation nécessaires.** La première réunion de cette commission devra être convoquée, au plus tard, six mois après la publication de cette loi.

Cette commission pourra ainsi conduire à modifier les règles existantes en matière d'immigration, afin de donner plein effet à la lutte contre l'immigration clandestine dans ce département d'outre-mer particulier.

Ces deux modifications devraient permettre d'intensifier l'action des pouvoirs publics en ce domaine afin de juguler l'immigration irrégulière qui frappe particulièrement ces collectivités.

- La lutte contre l'immigration tend par ailleurs, désormais, à prendre une dimension internationale. Dans ce contexte, la France a cherché à conclure avec les Etats voisins des départements d'outre-mer des **accords de réadmission** des ressortissants entrés et restés illégalement sur le territoire national.

L'accord de réadmission franco-brésilien, signé à Paris le 28 mai 1996 et entré en vigueur le 24 août 2001, tend à faire l'objet d'une meilleure application de la part des autorités brésiliennes. Une meilleure coopération entre les services français et brésiliens a été constatée, ce qui devrait faciliter

les procédures de réadmission des ressortissants brésiliens en situation irrégulière sur le territoire guyanais.

Ces accords, qui s'intègrent dans le cadre plus large de la coopération régionale des départements et régions d'outre-mer, sont examinés plus en détail dans la quatrième partie du présent rapport.

B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS AFFECTÉS A LA JUSTICE A POURSUIVRE

Dans son rapport sur le budget 2003, votre commission des Lois s'était inquiétée de la situation des services du ministère de la justice dans les départements d'outre-mer, tout en relevant les efforts budgétaires prévus au titre de la loi de finances pour 2003. Elle note une certaine amélioration des moyens affectés à la justice, amélioration qui doit être poursuivie, afin que les juridictions et les établissements pénitentiaires puissent exercer leurs missions dans des conditions optimales.

1. L'activité et les moyens des juridictions

a) Une activité contentieuse toujours élevée

Cette année a été marquée par une **forte activité contentieuse** devant les juridictions administratives et judiciaires des départements et régions d'outre-mer.

• Les juridictions administratives

Comme l'année précédente, votre rapporteur regrette de ne pas pouvoir disposer de statistiques spécifiques pour les quatre juridictions administratives implantées dans les départements d'outre-mer (tribunaux administratifs de Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France et Saint-Denis de La Réunion).

Sous cette réserve, votre commission souligne une **baisse de 8,7 % du nombre des requêtes enregistrées**, qui passent de 4.810 en 2001 à 4.388 en 2002, atteignant un niveau inférieur à celui de l'année 1999. Cette évolution s'explique par le caractère conjoncturel de la hausse du nombre d'affaires constatées en 2001, résultant essentiellement de la tenue d'élections locales.

Le nombre d'affaires traitées est en légère diminution (- 1,8 %), cette situation trouvant son origine, pour partie, dans la diminution du même ordre

de l'effectif réel moyen des magistrats de l'ordre administratif exerçant outre-mer pendant la même période.

- *Les juridictions judiciaires*

Pour les juridictions judiciaires, seuls les chiffres relatifs à l'année 2001 sont disponibles. En 2001, comme en 2000, **le nombre des affaires traitées reste inférieur à celui des affaires enregistrées.**

Le nombre des affaires enregistrées est en légère hausse par rapport à 2000, pour l'ensemble des juridictions des départements d'outre-mer (+ **2,21 %**). Les situations sont cependant diversifiées. Ainsi, on peut relever une baisse de 4,24 % des affaires introduites devant les juridictions du premier et second degré relevant du ressort de la cour d'appel de Basse-Terre, tandis que les juridictions relevant du ressort de la cour d'appel de Fort-de-France ont vu le nombre d'affaires enregistrées croître de 7,12 %.

Alors que la durée de traitement des affaires civiles dans les cours d'appel a baissé, parfois de manière sensible, comme à la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion (13,4 mois en 2000 ; 12,7 mois en 2001), le délai moyen de traitement des affaires par les tribunaux de grande instance a globalement augmenté. Cette évolution est illustrée, en particulier, par la situation du tribunal de grande instance de Basse-Terre, en Guadeloupe, où ce délai est passé de 10,8 mois en 2000 à 14,4 mois en 2001.

Cette évolution est néanmoins convergente avec celle de la moyenne nationale, le traitement des affaires civiles devant les cours d'appel étant passé de 18,4 mois à 17,7 mois, tandis que ce délai a augmenté de 8,9 à 9,1 mois dans les tribunaux de grande instance.

b) Des efforts budgétaires à pérenniser

- Pour tenir compte de l'évolution de la situation des juridictions judiciaires, **la dotation initiale des ressorts de cours d'appel outre-mer a fait l'objet d'une augmentation sensible**, notamment au profit des juridictions de Fort-de-France et de Cayenne.

Dotations des juridictions judiciaires des départements d'outre-mer

RESSORT de COUR D'APPEL ou de TSA	Dotations initiales 1999	Dotations initiales 2000	Dotations initiales 2001	Dotations initiales 2002	Dotations initiales 2003	Evolution 2002-2003
Basse-Terre	1.604.709	1.586.537	1.758.195	1.817.920	1.877.500	+ 3,27 %
Fort de France et Cayenne	1.547.086	1.671.603	1.637.455	2.307.858	2.412.100	+ 4,51 %
Saint-Denis	2.319.154	2.291.461	2.294.968	2.332.313	2.351.200	+ 0,80 %

Sources : ministère de l'outre-mer

• Lors de l'examen de la loi de finances pour 2003, votre commission s'était félicitée des **travaux de construction ou d'amélioration conduits sur les biens immobiliers occupés par les juridictions** des départements d'outre-mer. Elle avait noté avec satisfaction l'importance du montant des autorisations de programme prévu dans le budget du ministère de la justice.

Dans le cadre du budget pour 2004, votre commission souligne que **ces opérations doivent se poursuivre, la situation immobilière des juridictions restant bien souvent difficile.**

De fait, selon les informations communiquées à votre rapporteur, un nouveau projet concernant la construction d'un bâtiment pour abriter la cour d'appel de Basse-Terre est en cours d'élaboration. Il consisterait à étendre les bâtiments actuellement occupés par la juridiction sur le site attenant de la maison d'arrêt de Basse-Terre.

Les opérations préalables à la construction d'un nouveau bâtiment pour loger le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre sont toujours en cours, le jury de concours d'architecture, qui devait intervenir en juin 2003, ayant été reporté sur décision de l'agence de maîtrise d'ouvrage de travaux du ministère de la justice. Dans l'attente de la réalisation de cette opération, une installation provisoire de certains services, à commencer par le tribunal pour enfants et le conseil de prud'hommes, dans l'ancienne caserne de gendarmerie de cette commune est envisagée.

La construction d'un nouveau palais de justice est également envisagée à Cayenne, afin d'accueillir les juridictions judiciaires du premier degré. Son coût avait été évalué à 11 millions d'euros en 2001. Des sites, susceptible d'accueillir ce bâtiment, font l'objet d'expertises préalables. Votre rapporteur s'interroge cependant sur les conditions de financement de ces travaux, le montant des autorisations de programme dans le budget 2004 ayant été considérablement réduit par rapport à 2003.

2. La permanence d'une surpopulation carcérale préoccupante

La **surpopulation carcérale, déjà constatée l'année précédente, s'est aggravée. Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est ainsi passé de 125,38 % en 2002 à 136,13 % en 2003**, l'évolution étant particulièrement marquée pour la maison d'arrêt de Saint-Denis de La Réunion, où ce taux est passé, en un an, de 159,5 % à 181 %.

Malgré cette situation préoccupante, les conditions d'hygiène et de lutte contre la toxicomanie ont été globalement améliorées dans l'ensemble des établissements des départements d'outre-mer.

Population carcérale dans les départements d'outre-mer
(au 1^{er} juillet 2003)

Département	Type d'établissement	Nom de l'établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Taux d'occupation
Guadeloupe	Centre pénitentiaire	Baie Mahault	510	554	108,6%
	Maison d'arrêt	Basse-Terre	123	205	166,7%
Martinique	Centre pénitentiaire	Ducos	490	674	137,6%
Réunion	Centre pénitentiaire	Le Port	498	685	137,6%
	Maison d'arrêt	Saint-Denis	121	219	181,0%
	Maison d'arrêt	Saint-Pierre	94	166	176,6%
Guyane	Centre pénitentiaire	Remire-Montjoly	469	635	135,4%
Ensemble des DOM			2.305	3.138	136,13%

Sources : ministère de l'outre-mer

Le renforcement de la capacité des établissements pénitentiaires - maisons d'arrêt et centres pénitentiaires- reste l'un des objectifs prioritaires du ministère de la justice.

En Guadeloupe, les études de création d'une nouvelle maison d'arrêt sont en cours, en vue du remplacement de la maison d'arrêt de Basse-Terre par un établissement de 300 à 400 places. Des travaux de sécurisation des équipements ont été réalisés dans le récent centre pénitentiaire de Baie-Mahault.

En Martinique, le centre pénitentiaire de Ducos a également fait l'objet de travaux de mise aux normes, tandis qu'en Guyane, des aménagements tendant à renforcer la sécurité intérieure et extérieure du centre de Remire-Montjoly sont en cours d'achèvement, pour un montant global de plus de 2,13 millions d'euros.

La création d'un nouvel établissement pénitentiaire à La Réunion demeure plus que jamais nécessaire.

En effet, la vétusté de la maison d'arrêt de Saint-Denis, dont le taux d'occupation est particulièrement préoccupant, doit conduire à sa prochaine fermeture.

Compte tenu de l'opposition rencontrée au choix, fait par le précédent Gouvernement, d'une implantation du nouvel établissement pénitentiaire sur la commune de Sainte-Marie, un nouveau site a été arrêté à Doemenjod, sur la commune de Saint-Denis. Des études d'impact et de faisabilité sont en cours. L'établissement projeté comprendrait 600 places et représenterait un coût de 100 millions d'euros. Sa mise en service pourrait intervenir dès 2007.

Lors de son audition par votre commission des Lois, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a confirmé le caractère prioritaire de ce projet. Elle a estimé que le choix définitif d'un site qui suscitait l'approbation était un préalable indispensable, aujourd'hui satisfait, et précisé qu'un inspecteur général de l'équipement avait été désigné pour mener à bien cette opération et que les travaux de construction de ce nouvel établissement s'accompagneraient d'aménagements tendant à reloger les propriétaires des terrains sur lesquels il serait édifié.

Parallèlement, le centre pénitentiaire du Port a fait l'objet de nouveaux travaux d'aménagement et de sécurisation.

IV. LE RENFORCEMENT DES LIENS DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER AVEC LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL ET COMMUNAUTAIRE

L'évolution des départements et régions d'outre-mer ne peut se mesurer uniquement à l'aune de leurs relations avec la métropole. D'une part, compte tenu de leur éloignement géographique, les efforts des départements et les régions d'outre-mer doivent également porter sur la coopération régionale, tant dans la zone Caraïbe que dans la zone de l'océan indien. D'autre part, la spécificité de ces territoires doit être prise en compte dans la politique de l'Union européenne.

Dans ces deux domaines, il convient de constater que l'exercice budgétaire passé a permis de renforcer les liens des départements et régions d'outre-mer tant avec leurs voisins qu'avec l'Union européenne.

A. LE DÉVELOPPEMENT DES OUTILS DE COOPÉRATION RÉGIONALE AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Les dernières années ont été marquées par une prise de conscience de la nécessité de développer les actions de coopération régionale des départements et régions d'outre-mer avec les Etats voisins.

1. L'essor de la coopération régionale liée à la sécurité et à la lutte contre l'immigration irrégulière

L'accord de réadmission conclu entre la France et le Brésil, le 28 mai 1996, a témoigné de la volonté de l'Etat de traiter la question de l'immigration irrégulière dans les départements et régions d'outre-mer dans un contexte régional.

Depuis lors, le Gouvernement a cherché à conclure deux nouveaux accords de réadmission. Il a été décidé, le 31 juillet 2001, de négocier, d'une part, un accord avec le Guyana et, d'autre part, avec le Surinam.

La conclusion d'une **convention de réadmission avec le Guyana** aurait pour objet d'éviter que les autorités guyaniennes continuent de refuser la réadmission de leurs ressortissants démunis de documents d'identité. Cet accord est en cours de formalisation. Cependant, sa conclusion se heurte à un obstacle pratique : l'ouverture d'un consulat du Guyana à Cayenne, les autorités guyaniennes souhaitant que l'Etat français participe financièrement au coût de son fonctionnement.

Un **accord de réadmission avec le Surinam** est également en cours de négociation. Outre faciliter la réadmission des ressortissants surinamiens, cet accord a pour principal objet de permettre aux ressortissants du Guyana d'être reconduits à la frontière de leur pays par les autorités surinamiennes elles-mêmes, la France ne disposant en effet pas de frontière terrestre avec le Guyana. Les autorités du Surinam avaient fait de la création d'une antenne consulaire à Saint-Laurent du Maroni une condition préalable à la conclusion de cette convention. Cette commune ayant accepté de mettre à disposition du Surinam un local à cet effet, la convention devrait être signée prochainement par les représentants des deux Etats.

De même, la coopération régionale des départements d'outre-mer ne peut qu'être bénéfique dans le domaine de la lutte contre la criminalité internationale, et en particulier, le trafic de stupéfiants. Des actions ponctuelles ont ainsi été menées dans ce domaine entre les autorités françaises dans les départements d'outre-mer et des autorités étrangères.

2. Le renforcement de la coopération hors du domaine de l'immigration irrégulière

La coopération régionale peut également être un moyen de développement économique des départements et régions d'outre-mer.

L'article 43 de loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, aujourd'hui codifié à l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales, a institué un **fonds de coopération régionale dans chaque département d'outre-mer**, dispositif d'ailleurs repris par la suite pour la collectivité départementale de Mayotte.

Sont éligibles aux concours de ces fonds l'ensemble des actions à caractère régional les actions de coopération économique, sociale et culturelle. Un comité fixe la liste des opérations financées par ces fonds et le taux de subvention applicable à chacune d'elle, après consultation des chefs des postes diplomatiques dans les Etats concernés.

Plusieurs actions ont été entreprises et financées sur cette base en 2003, comme, par exemple, un échange de stagiaires en entreprises entre le Brésil et la Guyane.

Les dispositions du projet de loi de finances pour 2004, prévoyant une dotation de 3,5 millions d'euros au profit de ces fonds, devraient être de nature à intensifier ces actions de coopération régionale.

B. LA CONSTANCE DE L'EFFORT FINANCIER COMMUNAUTAIRE AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Le Traité d'Amsterdam, modifiant le Traité instituant la Communauté européenne, a renforcé, dès 1999, les liens entre les départements et régions d'outre-mer en modifiant substantiellement les dispositions de l'ancien article 227 du traité CE, qui constitue désormais l'article 299 de ce traité.

En application de ces nouvelles dispositions, la Commission européenne a élaboré, le 16 juin 2000, un programme de travail relatif aux mesures de mise en œuvre du paragraphe 2 de l'article 299 du traité CE et a présenté une proposition de règlement tendant à modifier les règlements du Conseil de l'Union européenne en vigueur concernant les fonds structurels ainsi que les programmes POSEIDOM, POSEICAN et POSEIMA,² afin notamment de relever les taux de cofinancement communautaire.

Cet effort financier doit être poursuivi afin que les départements et régions d'outre-mer, dont le produit intérieur brut par habitant représente environ 50 % de la moyenne du produit intérieur brut de l'Union européenne, puissent voir leur situation se rapprocher de celle des régions plus favorisées de l'Union. Il doit même être intensifié tant il est vrai que la situation de chaque département d'outre-mer est particulière. Ainsi, si le PIB par habitant a pu augmenter de 63 à 65 % en Martinique durant la période 1995-1999, il a en revanche régressé de 53 à 48 % à La Réunion, et de 59 à 52 % en Guyane. Il est resté stable en Guadeloupe, représentant 56 % de la moyenne du PIB par habitant de l'Union européenne.

1. Les réflexions nouvelles sur l'action en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne

Lors de sa réunion de Séville, les 21 et 22 juin 2002, le Conseil européen a adopté des conclusions sur les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, invitant tant la Commission que le Conseil à agir pour parfaire la mise en œuvre du régime institué par l'article 299 du traité CE.

² Programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité pour les départements d'outre-mer (POSEIDOM), les îles Canaries (POSEICAN), les Açores et Madère (POSEIMA)

D'une part, le Conseil européen a souhaité que les différentes politiques communes communautaires prennent davantage en compte les spécificités de ces régions, sans toutefois que cela conduise à « *nuire à l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique communautaire* », ainsi que le précise le dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 299. D'autre part, il a invité la Commission à soumettre au Conseil un nouveau rapport sur les régions ultrapériphériques qui serait « *inspiré par une approche globale et cohérente des particularités de leur situation et des moyens d'y faire face* ».

Dans ce contexte, **les trois Etats membres de l'Union européenne comportant des régions ultrapériphériques (la France, l'Espagne et le Portugal) ont remis à la Commission européenne, le 2 juin 2003, un mémorandum commun visant à donner leur plein effet aux dispositions de l'article 229 du traité CE.**

Article 299, paragraphe 2 du traité CE

2. Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, Madère et aux Iles Canaries.

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des Iles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Ce mémorandum, dont la contribution française reprend les travaux conduits par notre excellent collègue Jean-Paul Virapoullé,³ prévoit de renforcer la prise en compte du caractère ultrapériphérique de des départements et régions d'outre-mer français, des Canaries, des Açores et de Madère, à l'heure de l'élargissement de l'Union européenne à plusieurs Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.

³ « *Les départements d'outre-mer, régions ultrapériphériques et traits d'Union de l'Europe* », rapport au Premier ministre, La documentation française, mars 2003.

La France, l'Espagne et le Portugal plaident, dans ce document, pour une action communautaire « *cohérente et efficace* » en faveur des régions ultrapériphériques et insistent sur le fait que « *les répercussions des mesures communautaires se faisant sentir de façon différente et disproportionnée* » dans ces régions, il convient que la Commission prenne « *systématiquement en compte les particularités et spécificités des régions ultrapériphériques quand elle présente une nouvelle proposition ou elle aborde une position de négociation pour la conclusion d'accords commerciaux internationaux* ».

Dans ce contexte, **le mémorandum propose un certain nombre de modifications à la réglementation communautaire actuelle.**

S'agissant des **politiques de cohésion économique et sociale**, le mémorandum appelle notamment à une assimilation des régions ultrapériphériques au groupe des régions européennes les plus défavorisées, à l'élargissement du domaine d'intervention des fonds structurels au financement des infrastructures mobiles de transports lorsque ces derniers s'inscrivent de façon exclusive dans le cadre d'une obligation de service public. Il préconise également de mettre en œuvre des actions et des programmes adéquats pour développer la coopération de ces régions avec les pays tiers voisins.

Ce document appelle également à différencier l'application de certains dispositifs relatifs à la politique agricole ou à la politique de la pêche, afin que soient en particulier préservées les productions des régions ultrapériphériques.

Relevant l'inadéquation du **régime communautaire des aides d'Etat** aux particularités des régions ultrapériphériques, le mémorandum invite la Commission européenne à établir un « *cadre global spécifique* » pour ces dernières, en maintenant, en particulier, l'application des dispositions du a) du troisième paragraphe de l'article 87 du traité CE et en assouplissant les conditions d'octroi des aides publiques, afin que celles-ci puissent compenser les surcoûts liés aux caractéristiques particulières de ces régions.

Le mémorandum sollicite également le **maintien des statuts fiscaux spécifiques applicables aux régions ultrapériphériques, tant pour la fiscalité directe que pour la fiscalité indirecte**. Il invite notamment les institutions de l'Union européenne à préserver les taxes spécifiques que sont l'AIEM aux Canaries, et l'octroi de mer dans les régions d'outre-mer.

De fait, **dans une demande circonstanciée remise à la Commission européenne le 14 avril 2003, le Gouvernement français a proposé un régime rénové de l'octroi de mer, « composante majeure du développement des départements d'outre-mer »** selon les mots de notre collègue

Jean-Paul Virapoullé⁴, se présentant sous la forme de différentiels de taux maximum entre les productions locales et les importations. La liste des produits concernés par cette taxe serait déterminée par une décision du Conseil de l'Union européenne, et ferait l'objet d'une révision périodique. Ce dispositif serait assorti d'une « *clause de souplesse* », destinée à permettre aux autorités locales de réagir aux risques de perturbation du marché local en cas d'importations massives ou d'émergence de nouvelles productions nécessitant un accompagnement économique spécifique. Par ailleurs, les possibilités d'adaptation du seuil d'assujettissement des entreprises locales ou de la réfaction de la base taxable à l'octroi de mer seraient maintenues, les conseils régionaux continuant à pouvoir délibérer sur les taux de taxation à l'octroi de mer, applicables aux productions locales et aux importations.

Sur la base de ce mémorandum, la Commission européenne devrait rendre son rapport avant la fin de l'année 2003.

2. Les crédits communautaires octroyés

Les crédits communautaires dont bénéficient spécifiquement les départements et régions d'outre-mer peuvent se répartir en deux catégories : ceux inclus dans le cadre du POSEIDOM et ceux distribués au titre des fonds structurels.

• Dans le cadre du POSEIDOM

Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM) est institué depuis 1989 et constitue le cadre approprié d'application des politiques régionales communautaires. Il comporte en outre un volet « agriculture » depuis 1992, et un volet « pêche », depuis 1993.

Le volet « agriculture » a fait l'objet d'une révision en juin 2001, qui a permis des avancées substantielles, grâce, d'une part, à la revalorisation du système spécifique d'approvisionnement afin de prendre en compte les surcoûts liés à l'insularité et l'ultrapériphéricité des régions, d'autre part, au maintien des dérogations à l'organisation commune de marché de la viande bovine et des primes complémentaires et, enfin, au relèvement des taux d'aide publique dans le cadre des mesures d'aides structurelles.

Le volet « pêche » fait actuellement l'objet de nouvelles négociations avec la Commission européenne, le régime actuel, assurant la compensation des surcoûts, n'étant applicable que jusqu'au 31 décembre 2002. Dans l'attente d'un nouveau règlement communautaire, 15 millions d'euros ont été inscrits en réserve budgétaire pour 2003. Cette somme apparaît néanmoins

⁴ *Op. cit.*, p. 68.

insuffisante pour satisfaire les demandes françaises, les aides portant sur la crevette de Guyane ainsi que sur l'espadon et le thon de La Réunion ayant permis d'assurer la survie ou la dynamisation des exportations de ces produits de la pêche.

- *Dans le cadre des politiques structurelles de l'Union européenne*

Les départements et régions d'outre-mer bénéficient de plusieurs catégories de concours au titre des politiques structurelles de l'Union européenne :

- les concours du fonds européen de développement régional (FEDER), qui permettent de financer les investissements dits « productifs », les infrastructures ainsi que les initiatives de développement local et de création des petites et moyennes entreprises ;

- les concours du fonds européen de soutien et de garantie agricole, section « orientations » (FEOGA O), qui visent à faciliter les actions de développement rural ;

- les concours du fonds structurel européen (FSE), destinés à financer des programmes tendant à améliorer la situation de l'emploi ;

- et les concours de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), qui vise à l'amélioration et au développement de la pêche, et est doté d'un montant de 1,106 milliards d'euros dans le cadre de la programmation définie pour l'ensemble de l'Union européenne.

La programmation 2000-2006 de l'ensemble de ces fonds au profit des départements et des régions d'outre-mer fait apparaître une dotation d'un montant de 3,368 milliards d'euros. Elle doit être rapprochée de la dotation prévue pour la période 1994-1999, qui atteignait 1,832 milliards d'euros. **Le montant de cette dotation est donc en augmentation de 83,86 %**, ce qui démontre, s'il en était nécessaire, la réelle prise en compte du développement des départements et régions d'outre-mer au sein de l'Union européenne.

3. Un problème récurrent en voie d'amélioration : la sous-consommation des crédits communautaires

A mi-parcours, **39,6 % des dotations au titre des fonds structurels ont été programmées, tandis que seulement 15 % de celles-ci ont été consommées.**

Toutefois, il convient de saluer **une amélioration réelle de la situation**, par rapport à celle que votre commission avait constatée lors de

l'exercice budgétaire précédent. En effet, l'année précédente, la programmation ne s'élevait qu'à 15 % du montant des dotations et les dépenses n'atteignaient, quant à elles, que 2 %.

Répartition des fonds structurels 2000-2006 (en millions d'euros)
(situation au 30 juin 2003)

	FEDER	%	FEOGA O	%	FSE	%	IFOP	%	Total	%
Guadeloupe										
Dotation	497.554		140.175		164.656		6.159		808.545	
Programmation	194.583	39,1	45.424	32,4	79.004	48,0	1.484	24,1	320.495	39,6
Consommation	45.723	9,2	13.940	9,9	41.264	25,1	341	5,5	101.268	12,5
Guyane										
Dotation	224.231		62.809		75.920		7.622		370.582	
Programmation	122.746	54,7	47.224	75,2	32.149	42,3	2.310	30,3	204.429	55,2
Consommation	28.474	12,7	18.086	28,8	18.912	24,9	966	12,7	66.439	17,9
Martinique										
Dotation	443.775		99.864		121.019		9.125		673.783	
Programmation	158.059	35,6	30.234	30,3	41.399	34,2	1.111	12,2	230.804	34,3
Consommation	61.052	13,8	11.306	11,3	15.844	13,1	287	8,8	249.052	16,4
Réunion										
Dotation	743.049		300.213		457.153		15.588		1.516.003	
Programmation	234.288	31,5	99.556	33,2	237.897	52,0	5.409	34,7	577.150	38,1
Consommation	84.528	11,4	40.971	13,6	122.185	26,7	1.367	8,8	249.052	16,4
Total DOM										
Dotation	1.908.609		603.061		818.748		38.495		3.368.913	
Programmation	709.676	37,2	222.438	36,9	390.449	47,7	10.314	26,8	1.332.877	39,6
Consommation	219.777	11,5	84.302	14,0	198.206	24,2	2.962	7,7	505.247	15,0

Cette amélioration notable réside pour une large part dans l'application concrète des mesures prévues par la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 sur les systèmes de gestion et de contrôle des opérations cofinancées au titre des fonds structurels, et de la circulaire interministérielle du 19 août 2002 prévoyant des mesures de simplification des procédures de gestion des fonds structurels.

Elle doit cependant se pérenniser, afin que ces crédits puissent bénéficier aux programmes les plus nombreux.

Dans ce contexte, les commissions de suivi de l'utilisation des fonds structurels européens, prévues par l'article L. 4433-4-10 du code général des collectivités territoriales, qui résultent d'un amendement de votre commission des Lois lors de la discussion de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, pourraient jouer un rôle essentiel. Votre rapporteur regrette que ces commissions n'aient toujours pas été instituées, alors qu'elles seraient de nature à favoriser une meilleure consommation des crédits européens, afin d'éviter autant que possible les mesures de « dégagement d'office ».

*
* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux départements et régions d'outre-mer dans le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2004.