

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

OUTRE-MER

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugé, Simon Sutour, Richard Tuheiyava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 18) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN EFFORT FINANCIER CONFIRMÉ ENVERS L'OUTRE-MER, MALGRÉ LA FAIBLESSE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	8
A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE MAINTENU EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	8
1. <i>Une mission budgétaire au périmètre stable dans un contexte de tassement de ses crédits</i>	8
2. <i>La nécessité de mieux évaluer l'impact de l'important effort budgétaire et fiscal de l'Etat en faveur de l'outre-mer</i>	13
a) Un niveau toujours soutenu d'effort budgétaire et fiscal global	13
b) La nécessité de mieux évaluer l'impact réel de cet effort	16
3. <i>La poursuite de la mise en œuvre des mesures économiques et sociales décidées en 2009</i>	17
a) La montée en puissance du service militaire adapté	17
b) La poursuite de la mise en œuvre de la LODEOM.....	17
c) La poursuite de la mise en œuvre des décisions du CIOM	18
B. L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT AU SEIN DU GOUVERNEMENT DE L'ADMINISTRATION CHARGÉE DE L'OUTRE-MER	20
1. <i>Le besoin d'une administration forte pour assurer le suivi des engagements de l'Etat</i>	20
2. <i>Une réforme incomplète aux effets préoccupants pour la prise en compte de l'outre-mer</i>	21
3. <i>L'urgence du redressement par un positionnement réellement interministériel grâce à un rattachement au Premier ministre</i>	21
II. LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER SUR LE CHEMIN DE LA RESPONSABILITÉ	22
A. DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES DIFFÉRENCIÉES	22
1. <i>Les prémices des évolutions institutionnelles en cours</i>	22
2. <i>La Guyane et la Martinique sur la voie de la collectivité unique</i>	23
a) Les consultations des 10 et 24 janvier 2010	23
b) La suite du processus de mise en place de la collectivité unique.....	24
3. <i>Le processus d'évolution institutionnelle en Guadeloupe</i>	24
a) Un calendrier différent des deux autres départements d'Amérique	24
b) Deux habilitations mises en œuvre	25
4. <i>La volonté de la Réunion de conserver son statut actuel</i>	27
B. LE MAINTIEN DE L'EFFORT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	27
1. <i>Les particularités de la délinquance et de la criminalité dans les départements d'outre-mer</i>	27
2. <i>Le maintien de la priorité de la lutte contre l'immigration clandestine</i>	30
C. L'ACCROISSEMENT NÉCESSAIRE DES MOYENS DE LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	31
1. <i>Une situation pénitentiaire en amélioration progressive</i>	31
2. <i>La stabilité de la situation des juridictions</i>	32

D. LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DANS LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL ET DANS L'UNION EUROPÉENNE	33
1. <i>La nécessaire amélioration de l'insertion dans l'environnement régional</i>	33
a) La faiblesse des fonds de coopération régionale.....	34
b) L'approfondissement de la coopération régionale	34
2. <i>La place et les intérêts des départements d'outre-mer mieux défendus au sein de l'Union européenne</i>	35
a) Une meilleure visibilité des départements d'outre-mer auprès des instances européennes.....	35
b) Une utilisation encore perfectible des fonds européens.....	37
III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TAAF	39
A. MAYOTTE, DERNIERS PAS VERS LA DÉPARTEMENTALISATION	39
1. <i>Les évolutions récentes du régime applicable en matière de statut personnel</i>	40
2. <i>L'accélération du processus de révision de l'état civil</i>	41
3. <i>L'adaptation de l'organisation judiciaire au Département de Mayotte</i>	43
4. <i>La situation de la maison d'arrêt et du centre de rétention administrative</i>	44
B. DES INTERROGATIONS SUR L'AVENIR DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON.....	45
1. <i>La question de la pertinence de l'organisation institutionnelle</i>	46
2. <i>De véritables possibilités de reconversion économique</i>	48
C. LES ÉVOLUTIONS TRÈS CONTRASTÉES DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN	50
1. <i>L'activité normative de la collectivité de Saint-Barthélemy</i>	50
2. <i>Saint-Martin et l'évolution statutaire de la partie néerlandaise de l'île</i>	50
3. <i>Les conventions relatives à la mise en œuvre des compétences fiscales</i>	53
4. <i>Les perspectives de renforcement des services judiciaires à Saint-Martin revues à la baisse</i>	53
D. LE LONG STATU QUO INSTITUTIONNEL DE WALLIS-ET-FUTUNA	55
1. <i>Une situation institutionnelle en sommeil</i>	55
2. <i>Un développement économique sous contrainte</i>	56
3. <i>L'amélioration de la sécurité de l'aéroport de Futuna</i>	57
E. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, COLLECTIVITÉ EN DÉTRESSE	58
1. <i>Vers une révision du statut et une modification du mode de scrutin pour l'élection de l'assemblée de la Polynésie française</i>	58
2. <i>Le recul de l'activité touristique</i>	59
3. <i>L'évolution de la dotation globale de développement économique de Polynésie</i>	60
4. <i>Les moyens des communes et le développement de l'intercommunalité</i>	61
5. <i>Un phénomène de « rattrapage » en matière de délinquance</i>	65
6. <i>La trop lente progression des projets relatifs au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania</i>	66
F. LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE ET DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE EN NOUVELLE-CALÉDONIE.....	67
1. <i>La mise en œuvre des transferts de compétences</i>	68
2. <i>Le Comité des signataires</i>	70
3. <i>Développer l'intercommunalité</i>	72
4. <i>Les avancées prometteuses des projets d'usine des provinces Nord et Sud</i>	72
5. <i>La situation pénitentiaire</i>	76
G. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, TERRAIN DE RECHERCHE PRIVILÉGIÉ.....	77
1. <i>Le développement des activités de recherche dans l'ensemble des districts</i>	77
2. <i>Une politique ambitieuse de protection de l'environnement</i>	79

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration¹, mardi 16 novembre 2010, la commission des lois du Sénat, mercredi 17 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a examiné², sur le rapport pour avis de M. Christian Cointat, les crédits de la mission « outre-mer » du **projet de loi de finances pour 2011**.

Rappelant que les crédits de la mission ne représentaient que 16,6 % en autorisations d'engagement et 15,5 % en crédits de paiement de l'effort budgétaire global de l'État en faveur de l'outre-mer, le rapporteur a déploré le caractère ministériel et non interministériel de la mission. Dans le cadre de l'effort de maîtrise budgétaire du Gouvernement, en incluant les fonds de concours, les crédits de la mission augmentent de 0,23 % en autorisations d'engagement et diminuent de 1,45 % en crédits de paiement. En incluant les dépenses fiscales, l'effort global de l'État en faveur de l'outre-mer en 2011 se maintiendra à un niveau très élevé, à 16,25 milliards d'euros.

Le rapporteur a rappelé l'urgente nécessité de revaloriser, au sein du Gouvernement, le ministère chargé de l'outre-mer, par un rattachement direct au Premier ministre de l'actuelle délégation générale à l'outre-mer, sous forme d'un secrétariat général à l'outre-mer, afin de lui conférer l'autorité suffisante pour coordonner l'action des différents ministères en faveur de l'outre-mer. Il a également insisté sur l'insuffisante évaluation des dispositifs spécifiques mis en place outre-mer (défiscalisation, allègements de charges sociales).

En matière institutionnelle, le rapporteur a évoqué l'évolution de la Martinique et de la Guyane vers le statut de collectivité unique de l'article 73 de la Constitution, la Guadeloupe poursuivant sa réflexion. Il a rappelé la prochaine départementalisation de Mayotte, qui ne peut réussir que grâce à un accompagnement financier important de la part de l'État. Il a indiqué que le statut de la Polynésie française serait bientôt à nouveau modifié, pour tenter d'y rétablir la stabilité politique. Il s'est félicité du travail réalisé en Nouvelle-Calédonie pour préparer la suite des transferts de compétences, en application de l'accord de Nouméa.

Il a salué le développement du service militaire adapté, relevant en particulier son succès en matière d'insertion professionnelle des jeunes volontaires.

Il s'est inquiété de la dégradation de la situation de la délinquance et de l'immigration clandestine en Guyane et en Guadeloupe. Il s'est également inquiété des difficultés de la collectivité de Saint-Martin.

Ces observations ont conduit la commission des lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2011.

¹ Le compte rendu de l'audition de Mme Marie-Luce Penchard est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc3>

² L'examen de l'avis en commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc12>

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

D'un point de vue budgétaire, l'année 2010 s'est caractérisée pour la mission « outre-mer » par la poursuite de la mise en œuvre des décisions importantes prises en 2009 en faveur des populations et des collectivités d'outre-mer, à la suite des événements sociaux intervenus en Guyane et dans les Antilles, en particulier avec la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et le conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, faisant suite aux états généraux de l'outre-mer.

L'année 2011 se situera dans la même perspective. Toutefois, compte tenu du contexte budgétaire global difficile, votre rapporteur craint que les crédits prévus en loi de finances initiale ne soient pas tous effectivement au rendez-vous sur le terrain. Il y va pourtant de la crédibilité de la politique de l'État outre-mer, alors que les attentes sont fortes depuis 2009.

A cet égard, la mission « outre-mer » connaîtra un certain tassement de ses crédits en 2011, avec une augmentation de 0,23 % des autorisations d'engagement, mais une diminution de 1,45 % des crédits de paiement¹, à relier à l'objectif de maîtrise budgétaire fondé sur une réduction de tous les crédits d'intervention. Évalué à 16,25 milliards d'euros en 2011, l'effort budgétaire et fiscal global de l'État envers l'outre-mer demeure néanmoins particulièrement soutenu. Dans ce contexte difficile, les collectivités d'outre-mer, davantage frappées par la crise, doivent relever le défi du « développement endogène ».

Outre-mer, les années 2010 et 2011 sont davantage dominées par les enjeux institutionnels et statutaires, tant dans les départements et les régions d'outre-mer que dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie :

- transformation des régions monodépartementales de la Guyane et de la Martinique en collectivités uniques de l'article 73 de la Constitution ;
- évolution statutaire de la Guadeloupe ;

¹ En incluant les fonds de concours.

- départementalisation de Mayotte par transformation en collectivité unique de l'article 73 de la Constitution ;
- anticipation de la suite de l'accord de Nouméa pour mieux préparer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ;
- nouvelle réforme statutaire en Polynésie française pour y rétablir la stabilité politique et institutionnelle.

Comme chaque année, le présent avis détaillera la situation de chaque département ou collectivité d'outre-mer, en particulier dans les domaines de compétence de votre commission.

Pour accompagner le développement économique et social de l'outre-mer et son évolution statutaire et institutionnelle, votre commission rappelle l'urgente nécessité de renforcer l'autorité de l'administration en charge de l'outre-mer au sein du Gouvernement. Si l'on ne veut pas que les engagements pris envers nos compatriotes ultramarins restent lettre morte, l'administration de l'outre-mer doit absolument être renforcée. Aussi votre commission plaide-t-elle une nouvelle fois pour son rattachement direct au Premier ministre, afin qu'elle dispose enfin de l'autorité nécessaire pour faire prévaloir au sein de toutes les politiques de l'État les intérêts légitimes de l'outre-mer.

I. UN EFFORT FINANCIER CONFIRMÉ ENVERS L'OUTRE-MER, MALGRÉ LA FAIBLESSE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE MAINTENU EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

1. Une mission budgétaire au périmètre stable dans un contexte de tassement de ses crédits

Pour la troisième année consécutive, le Gouvernement présente une mission budgétaire « outre-mer » dont le périmètre et la structure sont **stables**, sans modification majeure. Selon le Gouvernement, le périmètre actuel de la mission se caractérise par une plus grande cohérence, en ne regroupant que les seuls crédits affectés aux dispositifs spécifiques aux collectivités d'outre-mer. L'architecture de la mission est comparable depuis la loi de finances initiale pour 2008, sous réserve de l'ajout de deux actions nouvelles en 2009 et 2010¹.

Si votre rapporteur admet que la stabilité du périmètre de la mission facilite la comparaison d'une année sur l'autre de l'effort de l'État en faveur de l'outre-mer, il déplore à nouveau le caractère exclusivement ministériel et non interministériel de la mission « outre-mer », en contradiction avec les

¹ Il s'agit de l'action « fonds exceptionnel d'investissement », créée en 2009, et de l'action « appui à l'accès aux financements bancaires », créée en 2010. Malgré la stabilité de cette architecture depuis 2008, des transferts importants de crédits en provenance ou vers d'autres missions ont modifié le périmètre en 2009.

principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ainsi que l'indique le document de politique transversale, les crédits de la mission ne représentent en effet que 16,6 % de l'ensemble des crédits attribués à l'outre-mer en autorisations d'engagement et 15,5 % en crédits de paiement. L'essentiel de l'effort budgétaire et fiscal de l'État en faveur des populations et des collectivités d'outre-mer ne relève donc pas du ministère chargé de l'outre-mer¹, soulignant ainsi le caractère nettement interministériel de la politique en faveur de l'outre-mer.

La mission « outre-mer » comporte deux programmes :

- le programme 138 « emploi outre-mer » ;
- le programme 123 « conditions de vie outre-mer ».

Comptant deux actions, le programme « emploi outre-mer » regroupe les crédits destinés aux aides aux entreprises propres à l'outre-mer (aide au fret et compensation des exonérations de charges sociales) ainsi que les crédits relatifs aux divers dispositifs spécifiques à l'outre-mer d'aide à la formation professionnelle, en particulier le service militaire adapté (SMA).

Le programme « conditions de vie outre-mer » décline au sein de neuf actions, d'une part, les crédits destinés au financement de dispositifs propres à l'outre-mer (aides au logement, continuité territoriale, coopération régionale, dispositifs sanitaires, culturels et sociaux, accès au financement bancaire²) et, d'autre part, les crédits affectés au soutien à l'investissement des collectivités territoriales, en particulier le fonds exceptionnel d'investissement institué par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).

Selon le Gouvernement, seules trois modifications, mineures et issues des préconisations du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) réuni le 6 novembre 2009, sont à relever dans le périmètre de la mission pour 2011. Premièrement, la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire de Mayotte, qui représente 5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, est transférée vers le programme « concours spécifiques et administration » au sein de la mission « relations avec les collectivités territoriales » (programme 122, géré par la direction générale des collectivités locales). Deuxièmement, des crédits correspondant aux opérations inscrites pour les quatre régions d'outre-mer dans les contrats de projet État-région, au titre de plusieurs ministères³, sont intégrés au sein du programme « conditions de vie outre-mer », pour un montant de 17,86 millions d'euros en

¹ A titre d'exemple, le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe est pris en charge par la mission « politique des territoires ».

² Instituée en 2010, l'action « appui à l'accès aux financements bancaires » est reconduite dans le projet de loi de finances pour 2011.

³ Ministère de la culture et de la communication, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

autorisations d'engagement et 8,14 millions d'euros en crédits de paiement. Troisièmement, les crédits correspondant aux commissaires au développement endogène, mis en place par le CIOM, sont transférés vers le programme « administration territoriale » au sein de la mission « administration générale et territoriale de l'État » (programme 307, géré par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales), pour un montant légèrement supérieur à un million d'euros. Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de ce transfert, alors que seuls les départements d'outre-mer sont dotés d'un commissaire au développement endogène, qui constitue donc bien un dispositif spécifique à l'outre-mer.

Selon le projet de loi de finances pour 2011 déposé à l'Assemblée nationale, les crédits de la mission « outre-mer », hors fonds de concours et attributions de produits, s'élèvent à :

- 2,156 milliards d'euros en autorisations d'engagement ;
- 1,977 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ces montants représentent une diminution par rapport à la loi de finances initiales pour 2010 de 0,55 % en autorisations d'engagement et de 2,3 % en crédits de paiement.

En incluant les fonds de concours et attributions de produits, évalués à 16,8 millions d'euros, montant identique à l'année précédente, les crédits de la mission « outre-mer » s'élèvent à :

- 2,173 milliards d'euros en autorisations d'engagement ;
- 1,994 milliards d'euros en crédits de paiement.

Ainsi, les crédits de la mission sont accrus de 0,23 % en autorisations d'engagement, mais diminuent de 1,45 % en crédits de paiement.

La mission « outre-mer » n'échappe donc pas à l'effort de maîtrise budgétaire voulu par le Gouvernement, dans un contexte de déficit budgétaire élevé. La réduction de 1,45 % des crédits de paiement représente environ 30 millions d'euros, chiffre à comparer à l'économie de 64 millions d'euros en année pleine, selon le Gouvernement, résultant de la rationalisation des dispositifs d'exonération de charges sociales outre-mer décidée par la LODEOM. Cette diminution globale doit donc être relativisée, de nombreux dispositifs voyant croître leurs crédits en 2011.

Cette réalité globale recouvre ainsi des évolutions contrastées. Au sein de la mission, seules les dépenses d'intervention diminuent, de manière significative¹, alors que les dépenses de personnel, de fonctionnement et surtout d'investissement connaissent une progression. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, les dépenses d'investissement augmentent de

¹ La norme de maîtrise budgétaire édictée par le Gouvernement porte sur une réduction de 10 % en trois ans des crédits d'intervention.

123,1 % en autorisations d'engagement et de 152,7 % en crédits de paiement, marquant l'engagement de l'investissement de l'État outre-mer.

Depuis la loi de finances initiale pour 2008, année comparable pour le périmètre de la mission malgré certains transferts en 2009, les crédits de la mission « outre-mer » votés en loi de finances initiale, hors fonds de concours et attributions de produits, auront ainsi connu une progression de 22 % en autorisations d'engagement et 14 % en crédits de paiement, ce qui témoigne de l'intérêt durable porté par l'État au financement des politiques outre-mer.

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2011 excèdent les montants prévus en 2009 par la programmation pluriannuelle des crédits de la mission « outre-mer » pour 2011, évalués alors à 1,97 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,93 en crédits de paiement. La différence est particulièrement significative pour les autorisations d'engagement, pour près de 200 millions d'euros. La programmation pluriannuelle prévoit après 2011 une progression des crédits de la mission pour atteindre 2,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,1 en crédits de paiement en 2013, soit une augmentation de 2,04 % seulement pour les autorisations d'engagement, mais de 6,67 % pour les crédits de paiement, cohérente avec le niveau élevé des autorisations d'engagement en 2011. Cette programmation témoigne du caractère durable et renforcé du soutien de l'État envers l'outre-mer.

Le programme 138 « emploi outre-mer » comprend 1,352 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,332 milliard en crédits de paiement, auxquels il faut ajouter près de 13 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits attendus, soit une hausse respectivement de 3,99 % et de 3,19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Au sein du programme, alors que les crédits de l'action « soutien aux entreprises » régressent modestement, ceux affectés à l'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » progressent de façon très significative.

Le programme 123 « conditions de vie outre-mer » comprend 804 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 646 millions en crédits de paiement, auxquels il faut ajouter près de 4 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits attendus, soit une diminution forte respectivement de 5,55 % et de 9,83 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Votre rapporteur note l'écart très important entre le niveau des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement, plus de 150 millions d'euros, qui supposera de prévoir des crédits de paiement en hausse significative après 2011, sauf à sous-consommer massivement les autorisations d'engagement. Au sein du programme, ce sont principalement les actions « collectivités territoriales », « fonds exceptionnel d'investissement » et « appui à l'accès aux financements bancaires » qui voient une baisse de leurs autorisations d'engagement, à l'inverse de l'action « aménagement du territoire », alors que ce sont surtout les actions « logement » et « collectivités territoriales » qui connaissent un repli de leurs crédits de paiement.

Lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, nos collègues députés ont procédé à plusieurs modifications concernant la mission :

- conformément à un engagement du conseil interministériel pour l'outre-mer, possibilité pour l'État de procéder à l'aliénation des terrains de son domaine privé, dans les départements et collectivités d'outre-mer à un prix inférieur à leur valeur vénale en vue de la réalisation de programmes de construction, pour encourager en particulier la construction de logements sociaux (amendement du Gouvernement) ;

- aménagement de l'aide à la rénovation du secteur hôtelier, mise en place par la LODEOM (amendement de la commission des finances) ;

- conformément à un engagement du conseil interministériel pour l'outre-mer, mise en place d'un dispositif d'apurement des dettes sociales pour le secteur hôtelier dans les Antilles (amendement du Gouvernement) ;

- mise en place d'une aide financière pour le passage au numérique terrestre, au bénéfice des chaînes locales de télévision outre-mer, dotée de 500 000 euros en 2011 (amendement du Gouvernement).

En seconde délibération, à la demande du Gouvernement, la mission a été, avec les autres, mise à contribution, par une diminution de 1,6 millions d'euros de ses crédits, pour gager l'ensemble des ouvertures de crédits votés par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, l'article 13 du projet de loi de finances pour 2011 prévoit la suppression de l'avantage fiscal pour l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque outre-mer, suscitant d'importantes protestations de la part des élus domiens. Nos collègues députés ont souhaité la création d'une commission composée d'élus et de représentants de l'administration pour évaluer l'impact de cette suppression sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique des départements et collectivités d'outre-mer, cette commission devant présenter ses conclusions au Parlement avant le 30 juin 2011.

L'article 25 du projet de loi fixe les conditions de compensation dont bénéficient les départements au titre du revenu de solidarité active, celui-ci entrant en vigueur dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon à compter du 1^{er} janvier 2011. Ce droit à compensation est prévu à hauteur de près de 133 millions d'euros.

L'article 87 du projet de loi assure la prise en charge financière de la prorogation en 2011 du revenu supplémentaire temporaire d'activité, du fait de la transition progressive vers le revenu de solidarité active en 2011.

2. La nécessité de mieux évaluer l'impact de l'important effort budgétaire et fiscal de l'Etat en faveur de l'outre-mer

a) Un niveau toujours soutenu d'effort budgétaire et fiscal global

Selon le document de politique transversale consacré à l'outre-mer présenté par le Gouvernement, dont votre rapporteur observe l'enrichissement, l'effort budgétaire global de l'État envers l'outre-mer, auquel contribueront 89 programmes différents relevant de 27 missions budgétaires en 2011¹, est estimé en autorisations d'engagement à 13,024 milliards d'euros en 2011, après 13,145 en 2010, et en crédits de paiement à 12,763 milliards d'euros en 2011, après 13,100 en 2010. Malgré ce fléchissement, résultant d'un contexte budgétaire global difficile, l'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer reste particulièrement soutenu.

Les trois quarts environ de l'effort budgétaire global de l'État envers l'outre-mer sont destinés aux départements et régions d'outre-mer, un quart étant consacré aux collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.

De plus, il convient d'ajouter à cet effort budgétaire la dépense fiscale croissante en faveur de l'outre-mer : règles spécifiques en matière de taxe sur la valeur ajoutée (en particulier la minoration des taux), défiscalisation des investissements, exonérations fiscales spécifiques pour les ménages outre-mer et absence de taxe intérieure sur les produits pétroliers². Selon le document de politique transversale, cet effort fiscal est estimé à 3,225 milliards pour 2011, après 3,175 en 2010, soit une augmentation attendue de 150 millions d'euros.

L'effort financier total de l'État devrait donc atteindre 16,25 milliards d'euros en 2011, après 16,32 milliards d'euros en 2010.

¹ 91 programmes relevant de 28 missions en 2010, deux programmes et une mission (« plan de relance ») étant supprimés en 2011.

² La taxe spéciale de consommation sur les carburants, imposition de nature équivalente, est perçue par les collectivités territoriales.

Évolution de l'effort budgétaire consacré à l'outre-mer en 2011
(en milliers d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

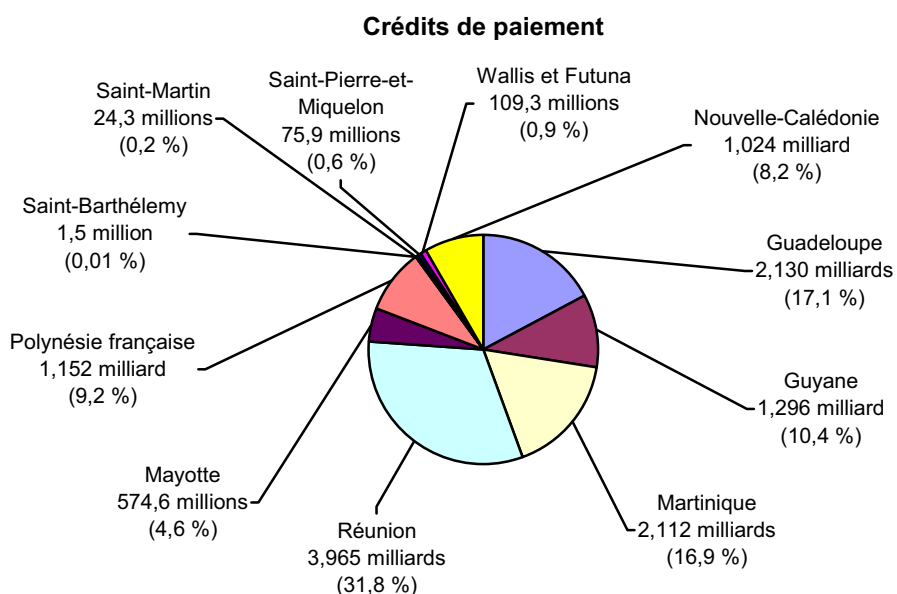
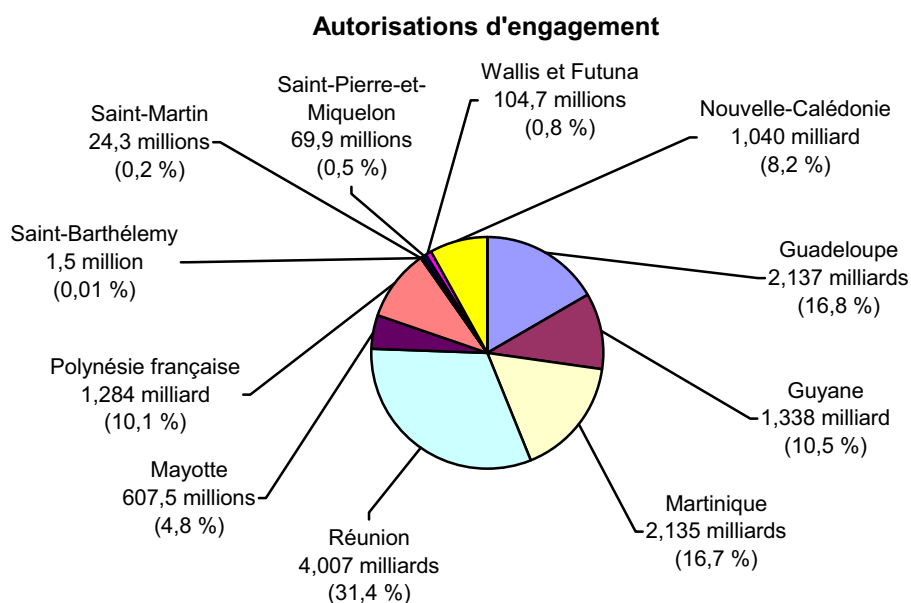
	Loi de finances pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Variation (en %)
Autorisations d'engagement	13 144 935	13 023 913	- 0,9
<i>dont :</i>			
- mission « outre-mer »	2 138 833	2 155 962	+ 0,8
- mission « relations les collectivités territoriales »	1 938 385	1 938 385	=
- mission « sécurité »	785 783	777 152	- 1,1
- mission « justice »	330 238	427 110	+ 29,3 ¹
- mission « immigration, intégration et asile »	19 428	19 635	+ 1,1
- mission « conseil et contrôle de l'État »	24 364	24 913	+ 2,3
Crédits de paiement	13 100 235	12 762 947	- 2,6
<i>dont :</i>			
- mission « outre-mer »	2 039 994	1 977 305	- 3,1
- mission « relations les collectivités territoriales »	1 937 165	1 937 165	=
- mission « sécurité »	785 481	788 242	+ 0,3
- mission « justice »	329 114	339 991	+ 3,3
- mission « immigration, intégration et asile »	19 122	19 545	+ 2,2
- mission « conseil et contrôle de l'État »	21 952	24 213	+ 10,3 ²

Les chiffres pour 2010 correspondent à des prévisions actualisées effectuées par les ministères. Les chiffres pour 2011 sont, concernant certaines missions, des estimations sur la base de 2010. Source : document de politique transversale.

¹ Cette hausse porte principalement sur le programme « administration pénitentiaire ». Plusieurs chantiers immobiliers doivent être engagés en 2011.

² Cette hausse porte principalement sur le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». En 2011 est prévue la livraison des nouveaux locaux construits pour les deux tribunaux administratifs de Basse-Terre et Fort-de-France.

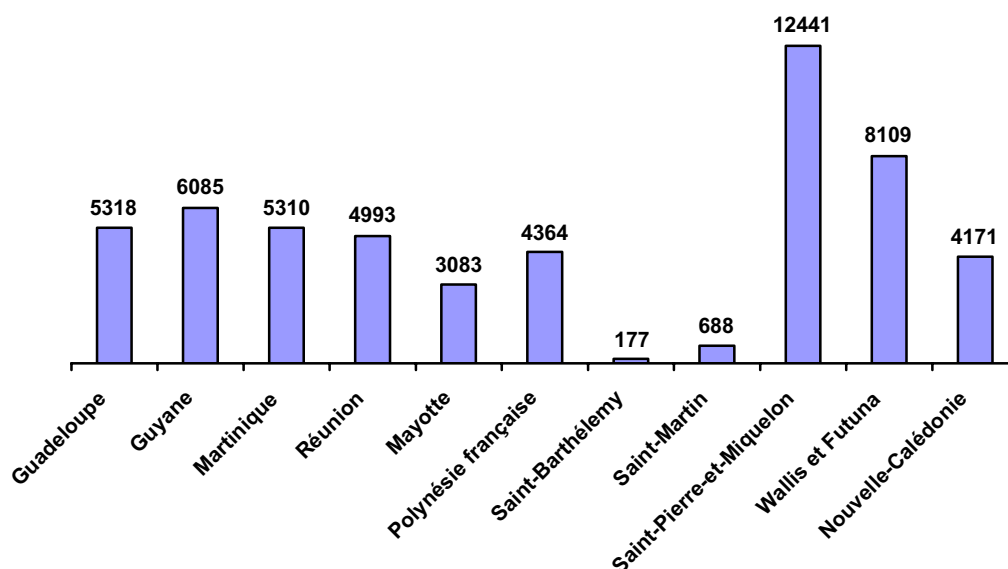
Répartition de l'effort budgétaire par collectivité en 2011 (en euros)



Ne sont pas répartis par collectivité 256,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 279,1 en crédits de paiement, ainsi que 17,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement consacrés aux Terres australes et antarctiques françaises.

Source : document de politique transversale.

Effort budgétaire par habitant et par collectivité en 2011 (crédits de paiement en euros)



Source : document de politique transversale et ministère chargé de l'outre-mer.

b) La nécessité de mieux évaluer l'impact réel de cet effort

Compte tenu de l'ampleur de l'effort budgétaire et fiscal déployé, en particulier en matière de défiscalisation et d'allègement de charges sociales, il appartient à l'État à la fois de s'assurer de l'efficacité économique et sociale des dispositifs mis en place outre-mer et de mieux vérifier l'emploi des crédits attribués à l'outre-mer et à ses collectivités territoriales.

Votre rapporteur s'interroge sur la rentabilité de ces efforts de l'État en faveur de l'outre-mer et sur la réalité des capacités d'évaluation de l'impact économique et social réel des mesures de soutien et d'accompagnement. Il est dans l'intérêt même des populations et des élus d'outre-mer de savoir si les dispositifs mis en place sont efficaces ou non pour le développement, l'emploi et le niveau de vie. Cette évaluation n'est pas suffisante. Le Parlement n'est pas en mesure de connaître l'impact réel des dispositifs de défiscalisation qu'il est appelé à voter ou à modifier.

A cet égard, les trois indicateurs de performance¹ prévus au titre du programme 138 « emploi outre-mer » s'avèrent rudimentaires ou parcellaires pour pouvoir évaluer de façon complète l'impact des mesures considérées. De même, la réponse du Gouvernement à la question de votre rapporteur portant

¹ Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales et les autres entreprises, taux d'insertion des volontaires du SMA et taux d'insertion des jeunes ayant bénéficié d'une formation professionnelle en mobilité.

sur le nombre d'emplois créés par chacun des dispositifs de défiscalisation est loin d'être satisfaisante et dénote une évaluation défailante.

Cette question renvoie à celle de la réorganisation de l'administration centrale chargée de l'outre-mer, dont il est fait état plus loin. La culture de l'évaluation, prônée par la LOLF, n'a pas encore suffisamment pénétré les politiques en faveur de l'outre-mer.

3. La poursuite de la mise en œuvre des mesures économiques et sociales décidées en 2009

a) La montée en puissance du service militaire adapté

Salué pour son efficacité en termes d'insertion professionnelle pour les jeunes volontaires¹, le dispositif propre à l'outre-mer du service militaire adapté (SMA) doit connaître un doublement, pour atteindre 6 000 volontaires formés par an à l'horizon 2013, conformément à un engagement du Président de la République pris en février 2009. Il en compte près de 3 000 en 2010.

Selon le Gouvernement, cette montée en puissance s'opèrera, certes, par une augmentation des crédits, mais également par un raccourcissement de la durée de formation pour certains publics. Ainsi, d'ici 2013, le budget du SMA devrait croître de l'ordre de 57 %, tandis que le nombre de places devrait croître, lui, d'environ 77 %.

Votre rapporteur insiste pour que cette extension, souhaitable, de ce dispositif reconnu du SMA ne soit pas réalisée au prix d'une perte d'efficacité en termes d'insertion professionnelle des jeunes volontaires.

b) La poursuite de la mise en œuvre de la LODEOM

La LODEOM visait à mettre en place une nouvelle logique de « développement endogène » de l'outre-mer, c'est-à-dire de mise en valeur économique des atouts et des compétences des collectivités d'outre-mer. Cependant, l'horizon économique et social de l'outre-mer demeure le rattrapage du retard de niveau de vie par rapport à la métropole. Force est de constater, cependant, que le niveau de vie des Français ultramarins, bien que toujours en deçà de celui des Français de l'hexagone, demeure bien supérieur à celui constaté dans les États de leur environnement régional. Le niveau de vie des Français d'outre-mer les rattache aux pays les plus développés du monde.

La LODEOM a institué un nouveau dispositif unifié d'exonération de charges sociales spécifique à l'outre-mer, dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, sous forme d'un mécanisme de dégressivité des exonérations sur les salaires au profit des entreprises de moins de onze salariés, des entreprises de secteurs prioritaires identifiés (tourisme et loisirs, énergies renouvelables et environnement, agro-nutrition, recherche-

¹ Selon le Gouvernement, le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat varie depuis 2008 entre 77 et 80 % environ. Cet objectif est maintenu après 2011.

développement, technologies de l'information et de la communication) et des entreprises situées dans certaines zones prioritaires. Les entreprises concernées doivent payer effectivement les cotisations dues et ne pas être en infraction en matière de travail illégal. Se substituant aux divers dispositifs antérieurs, ce mécanisme d'exonération est provisionné dans le projet de loi de finances pour 2011 à hauteur de 1,087 milliard d'euros, au sein de l'action « soutien aux entreprises » du programme « emploi outre-mer », action dotée au total de 1,112 milliard d'autorisations d'engagement comme de crédits de paiement. Selon le Gouvernement, cette réforme engendre une économie de 64 millions d'euros en année pleine.

La LODEOM a rénové les dispositifs de défiscalisation et mis en place des zones franches globales d'activités pour les entreprises, ainsi que des aides spécifiques au secteur du tourisme et de l'hôtellerie.

La LODEOM a également opéré une rationalisation des dispositifs de continuité territoriale, en créant un fonds unique, doté en 2011 de plus de 45 millions d'euros selon le projet de loi de finances, dont les montants et les critères d'éligibilité doivent être fixés par l'État pour en assurer la maîtrise budgétaire, contrairement aux dispositifs antérieurs.

La LODEOM a enfin institué un fonds exceptionnel d'investissement. Dans le projet de loi de finances pour 2011, les capacités de ce fonds sont significativement réduites, passant de 40 à 10 millions d'euros en autorisations d'engagement. En revanche, les crédits de paiement passent quant à eux de 17 à plus de 21 millions d'euros.

Selon le Gouvernement, à la date du 15 septembre 2010, la plupart des décrets d'application de la LODEOM ont été publiés. Demeurent toutefois en attente, plus d'un an après la publication de la loi, notamment les modalités d'application de l'aide destinée à abaisser le coût du fret des produits importés, dont le principe a été accepté par la Commission européenne avec un subventionnement du fonds européen de développement régional (FEDER), et du nouveau dispositif de continuité territoriale.

Votre rapporteur signale, enfin, que le décret relatif à la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, prévue à l'article 74 de la LODEOM, est paru en septembre 2010. Il espère que les travaux de cette commission inciteront à un renforcement des capacités d'évaluation au sein de l'administration centrale de l'outre-mer.

c) La poursuite de la mise en œuvre des décisions du CIOM

Réuni le 6 novembre 2009 à la suite des états généraux de l'outre-mer (EGOM), le nouveau conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) a retenu 137 mesures réparties selon huit grands thèmes :

- formation des prix, fonctionnement du marché et concurrence ;
- productions locales et développement endogène ;
- grands projets structurants ;

- dialogue social ;
- gouvernance ;
- insertion des outre-mer dans leur environnement régional et dans l'espace communautaire ;
- insertion et égalité des chances ;
- identité culturelle.

Certaines de ces mesures appellent une intervention normative, tandis que d'autres supposent une évolution des pratiques administratives. Chaque ministère est chargé de la mise en œuvre des décisions qui le concernent, la coordination et le suivi étant assurés par le ministère chargé de l'outre-mer. Un comité local de suivi a été mis en place dans chaque territoire, composé de façon très large, en plus du comité national de suivi.

Déjà partiellement prises en compte dans la loi de finances pour 2010, les mesures édictées par le CIOM nécessitant une intervention budgétaire sont pleinement intégrées dans le projet de loi de finances pour 2011. Outre la montée en puissance du SMA, il s'agit notamment du maintien de la ligne budgétaire unique (LBU) pour le logement, de la pérennisation des dotations d'équipement scolaire à Mayotte et en Guyane et du financement du fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche. On relève aussi, sur d'autres missions budgétaires, les crédits correspondant à la mise en place des cinq sous-préfets à la cohésion sociale et à l'égalité des chances, dans les quatre départements d'outre-mer et à Mayotte, ainsi que des trois commissaires au développement endogène¹, en Guyane, dans les Antilles et dans l'océan Indien.

En outre, un volet important du CIOM consiste en l'amélioration de l'accès des Français ultramarins aux postes de responsabilité dans la fonction publique de l'État, tant en métropole que dans les services déconcentrés outre-mer, de façon à rendre la fonction publique « *plus représentative du bassin de vie qu'elle administre* ». Plusieurs mesures ont été prises en ce domaine, en particulier dans deux circulaires du 23 juillet 2010 relatives aux modalités de participation des ultramarins aux concours de la fonction publique et à la mise en œuvre des mesures transversales retenues pour favoriser l'émergence d'une fonction publique plus représentative. L'obligation de contreseing du ministre chargé de l'outre-mer pour la nomination des cadres de l'État outre-mer est également prévue. En revanche, l'adaptation des services déconcentrés de l'État dans les collectivités d'outre-mer ne semble pas encore engagée.

Dressant en juillet dernier un premier bilan provisoire de la mise en œuvre du CIOM, la ministre chargée de l'outre-mer indiquait que les deux tiers des 137 mesures prévues étaient réalisées ou en voie de l'être. Au vu des réponses fournies à ses questions par le Gouvernement, votre rapporteur observe que certaines mesures, un an après, demeurent au stade de la réflexion interministérielle voire de l'analyse juridique. Il en est ainsi, par exemple, de

¹ Les trois commissaires au développement endogène doivent être nommés avant fin 2010.

l'amélioration du rendement de la fiscalité locale et surtout de l'attribution aux communes d'une part de la taxe sur les tabacs, de la création d'agences régionales d'assistance technique pour renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités, du renforcement du pouvoir de substitution des préfets en cas de carence des collectivités dans certains secteurs prioritaires, ou encore de la faculté de fusionner chambre de commerce et d'industrie et chambre de métiers et de l'artisanat. Sur ce dernier point, aucune demande n'a en réalité été formulée par les instances consulaires concernées...

B. L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT AU SEIN DU GOUVERNEMENT DE L'ADMINISTRATION CHARGÉE DE L'OUTRE-MER

1. Le besoin d'une administration forte pour assurer le suivi des engagements de l'Etat

Interministérielle par nature, la politique de l'État en faveur des populations et des collectivités d'outre-mer requiert impérativement une forte coordination et une autorité de pilotage capable d'exercer cette coordination et de veiller à l'intégration correcte de la dimension ultramarine dans toutes les politiques publiques et par tous les départements ministériels.

A cet égard, lors du premier conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), le 6 novembre 2009, le Président de la République déclarait :

« Ce qui est important à mes yeux, au-delà des mesures arrêtées, c'est que chaque membre du Gouvernement se sente directement concerné par les sujets ultramarins, qui ne doivent pas être traités exclusivement par le ministère en charge de l'outre-mer. »

Alors que, trop souvent, l'outre-mer est encore insuffisamment pris en compte, le ministère chargé de l'outre-mer et la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) disposent-ils réellement aujourd'hui de cette autorité au sein du Gouvernement pour jouer pleinement leur rôle de coordination et imposer la question de l'outre-mer ? Votre rapporteur estime malheureusement que non. Une administration centrale trop faible n'est pas en mesure de coordonner l'action des différents départements ministériels dans le domaine de l'outre-mer, d'assurer une bonne prise en compte de l'outre-mer dans les politiques publiques, de peser dans les arbitrages interministériels pour faire valoir les spécificités des collectivités et des populations d'outre-mer et de veiller au respect des engagements pris par l'État envers l'outre-mer.

Pour l'accompagner vers son avenir, l'outre-mer a besoin d'une administration centrale solide, disposant de réelles capacités d'évaluation et de prospective, pour renforcer ce rôle d'analyse de l'efficacité des dispositifs spécifiques mis en place en faveur de l'outre-mer.

La réforme de l'administration centrale de l'outre-mer en 2008 devait permettre d'atteindre cet objectif.

2. Une réforme incomplète aux effets préoccupants pour la prise en compte de l'outre-mer

Dans le cadre global de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'administration centrale chargée de l'outre-mer a été réorganisée en 2008, sous forme d'une délégation générale à l'outre-mer (DÉGéOM). Cette réorganisation visait à recentrer l'administration sur les fonctions d'expertise, de conception, de pilotage, de coordination et d'évaluation des politiques en faveur de l'outre-mer, plutôt que sur des tâches de gestion. Les fonctions support ont ainsi été mutualisées avec les services du ministère de l'intérieur. Pour assurer ces missions, un effectif de 142 agents était initialement prévu¹. Selon le Gouvernement, au 31 décembre 2009, 129 agents étaient en poste à la DÉGéOM, dont 68 de catégorie A et 14 de catégorie A+. Sur ces 129 agents, seuls 7 sont chargés de la fonction d'évaluation et de prospective.

Au nom de la commission des finances du Sénat, notre collègue Marc Massion a récemment établi un rapport d'information sur la réorganisation administrative des services centraux du ministère de l'outre-mer². Ce rapport conclut à la mise en œuvre défailante d'une réforme mal préparée de cette administration, qui a vu ses effectifs drastiquement réduits sans pour autant avoir la capacité de se transformer réellement en administration de mission. La gestion de crédits reste prépondérante, limitant les effectifs dédiés aux fonctions de pilotage, de coordination interministérielle et d'évaluation. Sur ces aspects, la réforme est qualifiée par notre collègue d'« *échec qualitatif* ».

3. L'urgence du redressement par un positionnement réellement interministériel grâce à un rattachement au Premier ministre

Étant rattachée au ministère de l'intérieur, la DÉGéOM ne dispose pas de l'autorité pour assurer sa mission de coordination interministérielle. De plus, ses effectifs ne paraissent pas adaptés aux missions qui devraient être les siennes en termes de conception, de pilotage, d'évaluation et de coordination.

Votre commission plaide à nouveau pour le rattachement direct au Premier ministre de l'administration centrale de l'outre-mer, sous forme d'une délégation interministérielle, d'une mission interministérielle ou mieux encore d'un secrétariat général à l'outre-mer, à l'instar du secrétariat général aux affaires européennes. Seule l'autorité du Premier ministre permet d'imposer à chaque département ministériel une réelle prise en compte de l'outre-mer dans les politiques dont il a la charge et d'organiser une réelle coordination, avec l'appui d'un réseau de référents outre-mer dans les différentes administrations centrales concernées. Cette remise à niveau est particulièrement urgente pour accompagner les profondes évolutions en cours outre-mer.

¹ L'administration centrale comptait 212 agents en 2008, incluant les fonctions support.

² [Rapport](#) n° 8, 2010-2011.

II. LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER SUR LE CHEMIN DE LA RESPONSABILITÉ

A. DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES DIFFÉRENCIÉES

1. Les prémices des évolutions institutionnelles en cours

Le 11 mars 2000, lors d'un discours demeuré célèbre et prononcé plus de cinquante ans après la départementalisation de 1946, au palais des congrès de Madiana, en Martinique, Jacques Chirac, alors Président de la République, admit le principe du « différentialisme statutaire » et la possibilité de larges évolutions institutionnelles pour les départements d'outre-mer :

« L'institution départementale, fondée sur l'assimilation, et qui a longtemps été synonyme de progrès et de dignité, a, probablement, atteint ses limites. (...) Ma conviction est que les statuts uniformes ont vécu et que chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, un statut sur mesure. »

Dans l'exacte continuité de ce discours fondateur, l'actuel Président de la République, lors du CIOM du 6 novembre 2009, affirma que « *l'unité de la République n'est pas l'uniformité de ses institutions* ». Il a ainsi fallu dix ans pour que les principes de Madiana, précédés de nombreuses réflexions de la part des élus domiens, trouvent à se concrétiser.

Par ailleurs, la possibilité de créer une collectivité unique dans les départements d'outre-mer résulte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. A cet égard, il faut rappeler que le Conseil constitutionnel censura, en 1982, la loi qui avait prévu dans les départements d'outre-mer une assemblée unique se substituant au conseil général et au conseil régional nouvellement créé, considérant que « *le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer* »¹. Cette décision conduisit à la création des régions monodépartementales d'outre-mer.

La révision constitutionnelle de 2003 fut suivie de la consultation des électeurs de Guadeloupe et de Martinique le 7 décembre 2003, qui permit de faire connaître la volonté des communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin d'être érigées en collectivités de l'article 74 de la Constitution distinctes du département de la Guadeloupe auquel elles étaient rattachées, mais qui se conclut également par l'échec de la collectivité unique de l'article 73 dans les deux départements : une courte majorité de 50,48 % des électeurs votèrent « non » à la collectivité unique en Martinique, mais 72,98 % en Guadeloupe.

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

2. La Guyane et la Martinique sur la voie de la collectivité unique

a) Les consultations des 10 et 24 janvier 2010

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement en réponse aux demandes formulées par le congrès des élus départementaux et régionaux de Guyane le 2 septembre 2009 et par le congrès des élus départementaux et régionaux de Martinique le 18 juin 2009, les électeurs de Guyane et de Martinique furent consultés en janvier 2010 sur leur préférence en matière d'évolution statutaire et institutionnelle. Les questions posées lors de ces deux consultations successives furent conçues en lien avec les élus.

Le 10 janvier, les électeurs durent choisir entre le maintien au sein de l'article 73 de la Constitution et la transformation en collectivité de l'article 74 de la Constitution. Une nette majorité d'électeurs, dans les deux départements, opta pour le maintien dans l'article 73, à la suite d'intenses débats politiques, alors que le congrès en Guyane comme en Martinique avait fait le choix d'une organisation particulière dans le cadre de l'article 74.

Résultat de la consultation du 10 janvier 2010

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

Le 24 janvier, les électeurs durent ensuite choisir entre le *statu quo* au sein de l'article 73 de la Constitution et la transformation en une collectivité unique exerçant les compétences de la région et du département. Une majorité d'électeurs fit le choix de la collectivité unique de l'article 73, mais avec un taux de participation particulièrement faible.

Résultat de la consultation du 24 janvier 2010

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

La Guyane et la Martinique suivront ainsi Mayotte, précurseur en tant que collectivité unique de l'article 73 de la Constitution, à l'issue des élections au conseil général de Mayotte de mars 2011.

b) La suite du processus de mise en place de la collectivité unique

Après les consultations, l'étape suivante du processus appartient aux élus départementaux et régionaux, auxquels le Gouvernement a tenu à donner le temps nécessaire pour essayer de parvenir à un accord sur les principaux aspects de la collectivité unique : modalités d'organisation, avec un éventuel exécutif distinct de la présidence de l'assemblée délibérante, mode de scrutin et nombre d'élus, compétences et date de mise en place. Sur ce dernier point, certains plaident pour une mise en place en 2014, simultanément aux élections territoriales générales, tandis que d'autres souhaitent avancer plus vite.

Ces modalités d'élaboration de la collectivité unique correspondent à l'engagement du Gouvernement de concevoir dans la loi deux collectivités distinctes et différenciées, respectant le choix particulier des élus locaux. Ceci marque bien la fin des « statuts uniformes ».

Par ailleurs, concernant spécifiquement la Guyane, votre rapporteur déplore l'insuffisance des retombées économiques du centre spatial de Kourou pour la population guyanaise. Pour accompagner au mieux le développement, la nouvelle collectivité unique de Guyane devrait pouvoir bénéficier de toutes les ressources situées sur son territoire.

Concernant également la Guyane, votre rapporteur salue la mise en place enfin effective, depuis juin 2010, du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge, prévu par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui doit permettre de mieux défendre les intérêts de ces populations.

3. Le processus d'évolution institutionnelle en Guadeloupe

a) Un calendrier différent des deux autres départements d'Amérique

Le 24 juin 2009, le congrès des élus départementaux et régionaux de Guadeloupe a décidé, avant toute évolution institutionnelle, l'élaboration d'un projet de société pour la Guadeloupe, associant la société civile. Un comité du projet a été mis en place en juin 2010 et devrait achever ses travaux à la fin de l'année 2010, avant une nouvelle réunion du congrès. Le Gouvernement avait accepté ce calendrier différé de dix-huit mois par rapport aux deux autres départements d'Amérique et donc le report de la consultation de la population.

Votre rapporteur tient à saluer la volonté partagée et responsable des élus guadeloupéens de faire parvenir à maturité un authentique projet de société, avec la participation de la population, tant la réforme institutionnelle n'est pas la réponse à la question du développement économique et social mais simplement un instrument qui doit permettre d'y parvenir plus sûrement.

Dans ces conditions, si le congrès en fait la demande, les électeurs de Guadeloupe pourraient être consultés au cours du premier semestre 2011.

Ce parcours différencié, qui pourrait ne pas aboutir à une collectivité unique mais, par exemple, à une assemblée unique pour le département et la région, n'interdit pas la coopération avec les deux autres départements. C'est ainsi qu'a été constituée l'Union régionale des Antilles et de la Guyane (URAG), le 17 juin 2010 à Basse-Terre, à l'initiative des trois présidents de région, en vue de mettre en commun les expériences, parler d'une même voix sur des sujets d'intérêt commun, notamment vis-à-vis de l'État, et développer des projets communs. L'URAG constitue un cadre permanent de coopération entre les exécutifs régionaux de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique.

b) Deux habilitations mises en œuvre

Si la Guadeloupe n'a certes pas suivi le rythme de la Guyane et de la Martinique pour son évolution institutionnelle, elle est néanmoins la seule à avoir mis en œuvre la faculté de délibérer dans le domaine de la loi.

L'article 73 de la Constitution permet en effet aux départements et régions d'outre-mer d'être habilités, dans les conditions prévues par une loi organique, à adapter les lois et règlements sur leur territoire ou à fixer les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi ou du règlement.

Par deux délibérations en date du 27 mars 2009, le conseil régional de la Guadeloupe avait demandé à être habilité à fixer des règles permettant, d'une part, la création d'un établissement public régional en charge de la formation professionnelle et concernant, d'autre part, la maîtrise de l'énergie, la réglementation thermique et le développement des énergies renouvelables. Ces délibérations ont été régulièrement publiées au *Journal officiel*, comme le prévoit la procédure fixée par le code général des collectivités territoriales. Par les articles 68 et 69 de la LODEOM, promulguée le 27 mai 2009, le législateur a accordé ces habilitations, pour la durée de deux ans prévue par le code.

Le conseil régional de la Guadeloupe a procédé à un long travail préparatoire, qui a abouti en 2010 à la publication au *Journal officiel* de trois délibérations au titre de ces habilitations :

- délibération du 26 février 2010 relevant du domaine de la loi portant création d'un établissement public de formation professionnelle ;
- délibération du 26 février 2010 relevant du domaine du règlement portant adoption des statuts de l'établissement public administratif régional de formation professionnelle ;
- délibération du 20 juillet 2010 relevant du domaine du règlement relative au développement des installations de production d'énergie électrique mettant en œuvre de l'énergie fatale à caractère aléatoire.

Les deux habilitations ayant été données par le législateur, le conseil régional avait donc compétence pour intervenir dans le domaine de la loi mais aussi du règlement.

A cet égard, votre rapporteur rappelle pour mémoire que le conseil général et le conseil régional de la Martinique avaient sollicité en 2008, bien avant la Guadeloupe, une habilitation en matière de transports publics de voyageurs. Le Gouvernement n'y avait pas donné suite, en refusant de publier les délibérations correspondantes au *Journal officiel*, considérant que ces demandes ne reflétaient pas un consensus local suffisant. Votre rapporteur tient à nouveau à rappeler que le Gouvernement ne dispose pas en la matière d'un pouvoir d'appréciation qui lui aurait été conféré par le législateur organique, lui permettant d'exercer un contrôle d'opportunité. Aussi, à l'occasion de l'examen en octobre 2009 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (dit « Grenelle 2 »), le Sénat adopta un amendement habilitant le conseil général de la Martinique à fixer les règles instituant un périmètre unique de transports ainsi qu'une autorité organisatrice unique de transports, ce qui conduisait à ce que le conseil général intervienne dans le domaine de compétence d'autres collectivités. L'Assemblée nationale supprima cette habilitation pour lui substituer la faculté de désigner par décret, dans les départements et régions d'outre-mer, une autorité unique et de définir, par décret également, un périmètre unique de transports. Cette question pourra néanmoins être reprise, s'il y a lieu, dans le cadre de la collectivité unique.

Votre rapporteur constate que les départements et régions d'outre-mer ne sollicitent guère de cette faculté d'habilitation qui leur est reconnue depuis 2003, puisque ces deux habilitations pour la Guadeloupe sont les premières. Concernant le régime juridique des habilitations, il souhaite néanmoins relever deux éléments nouveaux.

D'une part, dans le cadre de l'URAG, les présidents des trois régions ont demandé que les durées d'habilitation soient portées de deux à six ans. Une proposition de loi organique a été déposée en ce sens le 20 juillet 2010 par notre collègue député Victorin Lurel, président du conseil régional de la Guadeloupe¹. Cette proposition reprend, au demeurant, une piste d'évolution déjà suggérée publiquement par le Président de la République pour les régions mais aussi les départements.

D'autre part, à la suite de l'ajout à l'article 73 de la Constitution de la possibilité pour les départements et régions d'outre-mer de fixer les règles applicables sur leur territoire dans le domaine non seulement de la loi mais aussi du règlement, à l'initiative de votre rapporteur lors des débats de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, par souci de simplification², la modification des dispositions concernées³ attendait d'être accomplie par le législateur organique. Cette modification figure dans le projet de loi organique relatif au Département de Mayotte, adopté par le Sénat le 22 octobre 2010.

¹ Proposition de loi organique n° 2765 tendant à modifier l'article L.O. 4435-6 du code général des collectivités territoriales pour porter de deux à six ans la durée des habilitations prévues à l'article 73 de la Constitution.

² Il s'agissait de permettre que l'habilitation à fixer des règles dans le domaine du règlement relève de la compétence du règlement, sans nécessiter une intervention législative.

³ Articles L.O. 3445-9 et suivants du code général des collectivités territoriales pour les départements d'outre-mer et L.O. 4435-9 et suivants pour les régions d'outre-mer.

4. La volonté de la Réunion de conserver son statut actuel

La Réunion ne fait état d'aucune velléité d'évolution institutionnelle, en cohérence avec la position prise par ses élus lors des débats de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

L'actualité porte davantage sur la situation économique et sociale que sur le cadre institutionnel de région monodépartementale d'outre-mer, qui fait assez largement consensus. A cet égard, la Réunion est concernée comme tous les départements et régions de métropole, et à la différence des trois autres actuels départements d'outre-mer, par la mise en place du conseiller territorial.

Ainsi, les préoccupations concernent à la fois le domaine social, et singulièrement le logement, et les infrastructures. Sur ce second point, votre rapporteur salue l'ouverture de la route des tamarins à l'été 2009, dotée de très nombreux ouvrages d'art, à l'issue d'un chantier long et exceptionnel. Il observe également que le débat se poursuit sur les modalités du projet de transport public littoral.

Enfin, le rapporteur relève que l'engagement particulier de la Réunion en faveur de la préservation de l'environnement a été pleinement récompensé par le classement comme site naturel au patrimoine mondial de l'UNESCO des « pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion », le 1^{er} août 2010. Ce site correspond au parc national de la Réunion. Avec ceux de Guadeloupe et de Guyane, le parc de la Réunion est l'un des trois parcs nationaux ultramarins, sur un total de neuf parcs nationaux en métropole et outre-mer. Ceci atteste bien du fait que la richesse environnementale de la France résulte pour une très large part du patrimoine naturel ultramarin.

B. LE MAINTIEN DE L'EFFORT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE

1. Les particularités de la délinquance et de la criminalité dans les départements d'outre-mer

Le taux de délinquance dans les départements d'outre-mer dépasse en moyenne en 2009 celui de la métropole. L'indice de criminalité, ratio du nombre d'infractions constatées sur la population, s'établit ainsi à 59,4 ‰ contre 57,5 ‰ en métropole. Cette moyenne recouvre toutefois des différences considérables selon les départements.

Cette évolution résulte pour l'essentiel du fort accroissement des faits constatés en Guyane, avec plus 22 %, en raison notamment de l'importance des infractions à la législation sur les étrangers, et, dans une moindre mesure, en Guadeloupe, la situation étant stable dans les deux autres départements. La baisse perçue en Guyane en 2008 ne s'est pas confirmée, tandis que la hausse tendancielle en Guadeloupe se poursuit. La situation est très préoccupante en Guyane. En revanche, la baisse tendancielle se poursuit à la Réunion, tandis que la situation demeure relativement stable en Martinique. Votre rapporteur s'étonne toutefois de la variabilité des statistiques en Guyane depuis 2007.

Sur moyenne période, depuis 2005, la délinquance a augmenté dans les départements d'outre-mer de 2,6 %, alors qu'en métropole elle a diminué de 6,7 %. Votre rapporteur déplore que les efforts durables ayant permis la réduction de la délinquance en France métropolitaine n'aient pas obtenu les mêmes résultats dans l'ensemble domien.

Dans la totalité des départements d'outre-mer depuis 2005, les atteintes à l'intégrité physique poursuivent leur progression tendancielle : seulement 2,68 % en Guyane, ce qui semble en décalage avec l'impression ressentie sur le terrain, mais 11,12 % en Guadeloupe, 16,82 % à la Réunion et 22,7 % en Martinique, où la situation globale est pourtant stable. Les formes de délinquance et de criminalité évoluent donc différemment.

Taux de criminalité dans les départements d'outre-mer en 2009

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Moyenne
67,3 ‰	126,5 ‰	55,5 ‰	39,5 ‰	59,4 ‰

Source : calcul à partir de chiffres communiqués par le ministère chargé de l'outre-mer.

Évolution du nombre de faits de délinquance constatés dans les départements d'outre-mer depuis 2005

	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008-2009	Évolution 2005-2009
Guadeloupe	24 765	24 872	25 939	26 032	26 970	+ 3,6 %	+ 8,9 %
Martinique	22 252	21 585	21 244	22 114	22 069	- 0,2 %	- 0,8 %
Guyane	23 458	24 333	24 839	22 084	26 953	+ 22,0 %	+ 14,9 %
Réunion	34 177	31 518	30 914	31 404	31 336	- 0,2 %	- 8,3 %
Total DOM	104 652	102 308	102 936	101 634	107 328	+ 5,6 %	+ 2,6 %
Total métropole	3 775 838	3 725 588	3 589 293	3 558 329	3 521 256	- 1,0 %	- 6,7 %

Source : ministère chargé de l'outre-mer et ministère de l'intérieur.

Afin de mieux faire face aux spécificités de la délinquance dans les départements d'outre-mer, l'État a entrepris un effort de renforcement sur la longue durée des effectifs de police et de gendarmerie, particulièrement net en Guyane. Les effectifs semblent ajustés à la réalité de la situation. Force est de déplorer cependant que cet effort n'a pas permis d'enrayer la dégradation de la situation, en particulier en Guyane.

Progression des effectifs entre 2000 et 2010

	Police nationale	Gendarmerie nationale
Guadeloupe	+ 31,90 %	+ 12,15 %
Guyane	+ 63,88 %	+ 29,05 %
Martinique	+ 36,68 %	+ 9,83 %
Réunion	+ 36,18 %	+7,71 %

Source : ministère chargé de l'outre-mer.

Nombre de policiers ou de gendarmes pour 1 000 habitants en 2010

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
3,98	5,39	3,59	2,27

Source : ministère chargé de l'outre-mer.

Le département de la Guyane est particulièrement vulnérable, du fait de l'immigration illégale et de l'orpaillage clandestin. Pour lutter contre ce fléau de l'orpaillage clandestin, générateur de criminalité associée, l'opération « Harpie » a été reconduite en 2009 et 2010, par périodes de six mois, associant la gendarmerie et les forces armées : 285 opérations en 2009 et 232 en 2010. Des moyens matériels supplémentaires ont été apportés par l'État. Cependant, pour la première fois en 2010, un militaire est décédé en opération.

Votre rapporteur signale que le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale, signé le 23 décembre 2008, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2010. Il est souhaitable que cette coopération bilatérale puisse permettre d'améliorer la lutte contre l'orpaillage clandestin.

Concernant la lutte contre le trafic de stupéfiants, à la suite de la mise en place en 2004 en Martinique d'une antenne caraïbe de l'office central pour la répression du trafic de stupéfiants (OCRTIS), compétente pour les trois départements français d'Amérique, un détachement de cette antenne a été créé à Saint-Martin en août 2009, de façon à adapter le dispositif opérationnel dans ce secteur géographique qui constitue un carrefour des routes du trafic de drogue, et singulièrement de cocaïne, vers l'Europe.

Enfin, les départements d'outre-mer sont également concernés par le déploiement des groupes d'intervention régionaux (GIR). Ainsi, les quatre départements sont aujourd'hui dotés d'un tel groupe, le dernier ayant été mis en place en Martinique au début de l'année 2009. Votre rapporteur observe

que le GIR de Guyane n'a pas conduit d'opération en 2009 contre l'orpaillage clandestin. Le bilan des GIR d'outre-mer, qui comptent également Mayotte et la Polynésie française, s'élève à environ un million d'euros de saisie d'avoirs criminels au 30 juin 2010, contre 2,9 millions à la même date en 2009.

2. Le maintien de la priorité de la lutte contre l'immigration clandestine

La situation des départements d'outre-mer demeure hétérogène en matière de pression migratoire et d'immigration clandestine. Alors que la Martinique et la Réunion ne sont guère concernées, la Guadeloupe et surtout la Guyane connaissent des entrées irrégulières massives, entraînant des risques de déstabilisation de la société locale, en premier lieu en Guyane.

Selon le Gouvernement, le nombre d'immigrés clandestins peut être estimé à 40 000 personnes en Guyane, soit 25 % de la population, et à 10 000 personnes en Guadeloupe, soit 2,5 % de la population. La pression migratoire en Guyane provient d'abord du Brésil (52,7 % des reconduites à la frontière du 1^{er} janvier au 31 août 2010) puis du Surinam (43 %), tandis qu'en Guadeloupe elle provient surtout d'Haïti (plus de 62 % des reconduites en 2009). En Guyane, les infractions à la législation sur les étrangers représentent quasiment la moitié des crimes et délits constatés en 2009, leur nombre a augmenté de 50 % depuis 2005.

Votre rapporteur estime que la coopération transfrontalière avec les États voisins est un moyen de lutter plus efficacement contre l'immigration illégale. Cette coopération n'est malheureusement pas assez développée, y compris avec le Brésil. Des prémices très récentes de coopération avec plusieurs États méritent d'être suivies, sous forme notamment de commissions mixtes (avec le Surinam depuis 2009 et le Guyana depuis 2010 notamment).

Concernant la Guyane, votre rapporteur déplore que le projet d'extension du centre de rétention administrative de Cayenne soit encore à l'étude, mais salue le projet de création d'un local de rétention administrative à Saint-Laurent-du-Maroni, face au Surinam.

Les opérations de lutte contre l'orpaillage clandestin sont également l'occasion de relever les infractions à la législation sur le séjour des étrangers.

Avec la départementalisation de Mayotte en 2011, le défi de la lutte contre l'immigration clandestine se posera dans l'ensemble domien de façon plus aiguë. Toutefois, il est prévu le maintien des règles spécifiques à Mayotte en matière d'entrée et de séjour des étrangers. A cet égard, votre rapporteur salue la récente mise en place d'un observatoire des mineurs isolés, qui doit permettre de mieux coordonner et de mutualiser les actions des pouvoirs publics nationaux et locaux, ainsi que des autorités judiciaires et de la société civile, à l'égard des mineurs étrangers.

C. L'ACCROISSEMENT NÉCESSAIRE DES MOYENS DE LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

1. Une situation pénitentiaire en amélioration progressive

Selon le Gouvernement, le programme immobilier du ministère de la justice a permis d'améliorer la situation pénitentiaire, en faisant passer le nombre de places en cinq ans de 2 501 à 2 997, soit une hausse de 19,8 %. Parallèlement, la population détenue est passée de 3 036 à 3 380, soit une hausse de 11,3 %, de sorte que le taux moyen d'occupation a pu diminuer de 121,4 % à 112,8 %. Cette diminution concerne presque exclusivement les maisons d'arrêt, le taux d'occupation étant stable dans les centres de détention.

En Guadeloupe, la maison d'arrêt de Basse-Terre, très vétuste, devrait être démolie et reconstruite, portant sa capacité de 130 à 180 places. Compte tenu de l'occupation actuelle, cette capacité paraît très limitée. Les études devraient s'achever fin 2010. Des études sont également en cours pour réaliser une extension de 280 places du centre de détention de Baie-Mahault, en service depuis 1996 et d'une capacité de 504 places.

En Martinique, au centre pénitentiaire de Ducos, mis en service en 1996, le taux d'occupation a notablement diminué depuis 2009, passant de 155 % à 137 %. Une capacité de 80 places créée en 2007 n'a pas permis de faire face à l'accroissement de la population détenue. Deux solutions sont à présent envisagées : créer 160 places supplémentaires d'ici 2013 sur le site de Ducos (étude en cours), mais désormais aussi créer à terme un établissement complémentaire sur un autre site, à trouver, d'une capacité de 200 places.

En Guyane, alors qu'une capacité supplémentaire de 78 places a été créée en 2008 au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, lui-même mis en service en 1998, une nouvelle capacité équivalente doit être livrée en 2012. Une étude est en cours pour prévoir, à moyen terme, la construction de 130 places nouvelles sur le même site.

A la Réunion, le nouveau centre pénitentiaire de Domenjod, à Saint-Denis, ouvert en 2008 avec 574 places, a permis la fermeture de l'ancienne maison d'arrêt de Saint-Denis, particulièrement vétuste, et de réduire le taux d'occupation très significativement. Pour remplacer la maison d'arrêt de Saint-Pierre, datant du XIX^{ème} siècle, le ministère de la justice a décidé la création d'un nouvel établissement de 200 places à proximité du même site. Les études sont en cours, mais aucun calendrier n'a été communiqué à votre rapporteur. Enfin, le centre pénitentiaire du Port, construit en 1974 et 1989, a bénéficié de la création de 25 places supplémentaires en 2008. Le taux d'occupation à la Réunion est le plus satisfaisant des quatre départements d'outre-mer.

Taux d'occupation des établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer au 1^{er} août 2010

	Effectif théorique	Effectif réel	Taux d'occupation
Centres pénitentiaires			
Baie-Mahault (Guadeloupe)	504	608	120,6 %
Ducos (Martinique)	570	783	137,4 %
Rémire-Montjoly (Guyane)	538	684	127,1 %
Saint-Denis (Réunion)	574	444	77,3 %
Le Port (Réunion)	560	530	94,6 %
Maisons d'arrêt			
Basse-Terre (Guadeloupe)	130	183	141,8 %
Saint-Pierre (Réunion)	121	128	105,8 %

Source : ministère chargé de l'outre-mer.

Ainsi, une fois reconstruites les maisons d'arrêt de Basse-Terre et de Saint-Pierre, les quatre départements d'outre-mer disposeront tous d'un parc pénitentiaire récent voire très récent. Pour autant, ces investissements récents n'auront pas permis de faire face complètement à l'augmentation rapide de la population détenue, justifiant ainsi la création de capacités supplémentaires dans les prochaines années en Guyane et dans les Antilles.

2. La stabilité de la situation des juridictions

Votre rapporteur déplore à nouveau l'insuffisance voire l'absence des informations transmises par le Gouvernement en réponse à ses questions sur les juridictions judiciaires et administratives des départements d'outre-mer. Néanmoins, il dispose d'indications statistiques sur l'activité des juridictions judiciaires dans les quatre départements d'outre-mer.

Les juridictions outre-mer sont confrontées à la nécessité de faire face avec des effectifs limités à des flux de dossiers parfois très variables. Ainsi, en matière civile, le tribunal de grande instance de Cayenne a vu un triplement du nombre d'affaires entre 2007 et 2008.

Dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre, alors que les délais de jugement en matière civile devant le tribunal de grande instance de Basse-Terre ont pu être réduits dans la période récente, de l'ordre de neuf à dix mois en moyenne, comme pour le tribunal de grande instance de Basse-Terre, les délais devant la Cour d'appel demeurent élevés, de l'ordre de dix-sept mois.

Dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France, les délais de jugement en matière civile semblent plus homogènes, de l'ordre de neuf à dix mois devant les tribunaux de grande instance de Fort-de-France et de Cayenne. Concernant Cayenne, cela traduit tout de même une forte augmentation pour 2009, avec dix mois, alors que les délais s'établissaient jusque là un peu au-delà de sept mois. Les délais devant la cour d'appel, de l'ordre de treize à quatorze mois, ne sont pas aussi longs qu'à Basse-Terre.

Alors que le conseil interministériel de l'outre-mer avait décidé le 6 novembre 2009 le renforcement de la chambre détachée à Cayenne de la cour d'appel de Fort-de-France, le Gouvernement a annoncé en janvier 2010 la création d'une véritable cour d'appel à Cayenne. Une mission de préfiguration a depuis été constituée.

Enfin, dans le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis, les délais de jugement en matière civile paraissent très satisfaisants : de cinq à sept mois devant les tribunaux de grande instance de Saint-Denis et de Saint-Pierre et de dix à onze mois devant la cour d'appel.

Concernant les juridictions administratives, l'année 2011 devrait voir, selon le document de politique transversale, la livraison des nouveaux locaux construits pour les deux tribunaux administratifs de Basse-Terre et de Fort-de-France. Ne disposant pas d'autre information à jour, votre rapporteur se borne à rappeler son appréciation de l'an passé, sur le projet de loi de finances pour 2010, c'est-à-dire l'amélioration de la productivité dans les quatre tribunaux administratifs des départements d'outre-mer.

D. LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DANS LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL ET DANS L'UNION EUROPÉENNE

1. La nécessaire amélioration de l'insertion dans l'environnement régional

Organisés en 2009, les états généraux de l'outre-mer (EGOM) ont fait ressortir la nécessité pour les départements d'outre-mer de mieux s'insérer dans leur espace régional, pour renforcer leurs capacités de développement économique comme pour valoriser leur identité culturelle, tout en permettant à la France, par leur intermédiaire, de rayonner davantage dans la partie du monde dans laquelle ils se trouvent. Ce constat rejoint celui déjà réalisé par la mission commune d'information du Sénat sur les départements d'outre-mer ainsi que les recommandations déjà anciennes de votre rapporteur.

a) La faiblesse des fonds de coopération régionale

Votre rapporteur déplore à nouveau la faiblesse des crédits affectés aux fonds de coopération régionale, créés en 2000 dans chacun des quatre départements d'outre-mer¹, ce qui limite leur capacité à soutenir des projets concrets de coopération. Sous l'égide des préfets, les comités de gestion de ces quatre fonds peuvent contribuer au financement de projets de coopération régionale jusqu'à hauteur de 35 %.

Depuis 2008, ces fonds participent aux programmes de coopération territoriale européenne et complètent ainsi les subventions du fonds européen de développement régional (FEDER). Depuis 2008, les fonds doivent donc procéder par la voie de l'appel à projets. Pour autant, compte tenu du montant limité des crédits à attribuer, la politique d'attribution des fonds mériterait d'être ciblée sur un nombre plus restreint de projets, correspondant à quelques priorités, en particulier le développement économique des États environnants.

Selon le Gouvernement, ces quatre fonds ont permis, jusqu'en 2007, de soutenir 452 projets de coopération, pour un montant de près de 12 millions d'euros de subventions.

Le projet de loi de finances pour 2011 comprend 2,7 millions d'euros au titre des fonds de coopération régionale², en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, sans changement par rapport à 2010, après un montant de 2,8 millions en 2009.

b) L'approfondissement de la coopération régionale

Le Gouvernement poursuit, depuis 2005, une volonté d'accroître sa coopération avec les États voisins des départements d'outre-mer, dans l'espace caraïbe, en Amazonie ainsi que dans l'océan Indien. Les autorités locales des départements et régions d'outre-mer ont leur rôle à jouer dans cette politique.

La France a ainsi poursuivi son action au sein des organisations de coopération régionale dont elle est membre du fait de sa présence outre-mer, notamment grâce aux deux ambassadeurs délégués à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane et dans la zone de l'océan Indien. Elle a occupé en 2010 la présidence de la Commission de l'océan Indien.

Par ailleurs, l'insertion des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional était l'un des huit axes du conseil interministériel de l'outre-mer réuni le 6 novembre 2009. Il a ainsi proposé de donner aux départements et régions d'outre-mer la faculté d'ouvrir des délégations à caractère non diplomatique dans leur zone géographique, mais aussi de systématiser les commissions de coopération transfrontalière et d'autoriser plus largement la participation des autorités locales, sous mandat, à la négociation d'accords internationaux ayant un impact régional. Ces mesures ne semblent pas encore pleinement mises en œuvre.

¹ Depuis 2001, Mayotte est également doté d'un fonds de coopération régionale.

² Incluant le fonds de Mayotte.

Le CIOM a également proposé de promouvoir l'harmonisation du droit des affaires dans la Caraïbe en vue de conforter l'insertion économique régionale des départements antillais. Cette mesure reprend en réalité le projet d'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires dans la Caraïbe (OHADAC), engagé lors d'une première conférence à Pointe-à-Pitre en 2007. Une seconde conférence s'est tenue à Port-au-Prince en 2008. Un premier projet concret est en cours d'élaboration, à la suite de la conférence de La Havane de juin 2010 : la mise en place d'une cour caribéenne d'arbitrage. Une base de données de droit comparé est également envisagée.

Conformément à une décision du CIOM, le Gouvernement a édicté, en décembre 2009, 130 mesures de simplification des régimes de circulation des étrangers, concernant les visas de court séjour, pour les citoyens des États voisins des collectivités d'outre-mer, en vue de faciliter le tourisme et les voyages d'affaires à l'échelle régionale, en particulier dans la zone caraïbe.

Parallèlement, au sein de la nouvelle Union régionale des Antilles et de la Guyane (URAG), créée en juin 2010, les régions de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique ont affirmé souhaiter s'ouvrir davantage à leur environnement tant amazonien que caribéen, en participant aux organisations de coopération régionale et en développant leurs relations économiques et commerciales avec leurs voisins.

2. La place et les intérêts des départements d'outre-mer mieux défendus au sein de l'Union européenne

a) Une meilleure visibilité des départements d'outre-mer auprès des instances européennes

Encore insuffisamment insérés dans leur environnement régional, les départements d'outre-mer, régions ultrapériphériques de l'Union européenne (RUP), sont de mieux en mieux intégrés dans l'espace communautaire. A cet égard, il convient de saluer l'action renforcée de la conférence des présidents des RUP¹, relayée par les trois États-membres concernés, la France, l'Espagne et le Portugal. Votre rapporteur salue l'adoption, le 7 mai 2010 à Las Palmas, aux Canaries, par ces trois États-membres et leurs RUP, d'un mémorandum proposant une « *vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie* », en réponse à la communication du 17 octobre 2008 de la Commission européenne « les RUP : un atout pour l'Europe ». La stratégie renouvelée définie par les présidents des RUP se fonde sur un triple équilibre : équilibre entre atouts et contraintes, c'est-à-dire la valorisation des atouts et la poursuite de la compensation de leurs contraintes structurelles, notamment le

¹ La conférence des présidents des RUP regroupe toutes les RUP, à savoir, outre les quatre départements d'outre-mer français, les Açores, les Canaries et Madère. La collectivité de Saint-Martin a adhéré à la conférence en 2010. La collectivité de Saint-Barthélemy souhaite, quant à elle, obtenir le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) et de ce fait ne plus faire partie du territoire de l'Union européenne et être soumise à ses obligations juridiques et douanières.

déficit d'accessibilité au marché intérieur, équilibre entre appartenance au marché intérieur et intégration dans leur environnement régional, et équilibre entre adaptation des politiques générales de l'Union et adoption d'instruments spécifiques au bénéfice de l'ultrapériphérie, tels que le programme POSEI¹ et bien sûr l'éligibilité aux fonds structurels. Ce mémorandum insiste entre autres sur les conséquences particulières pour les RUP des accords commerciaux négociés par l'Union, qui doivent faire l'objet de mesures appropriées de compensation et de clauses de sauvegarde, citant notamment le secteur de la banane, « *exemple évident de la réduction de la protection douanière progressive d'une production emblématique des RUP, engendrée par le processus de libéralisation du commerce international* ». La communication de la Commission européenne doit donner lieu, avant 2012, à la présentation d'une nouvelle stratégie européenne vis-à-vis des RUP². Les présidents des RUP demandent que cette nouvelle stratégie soit pleinement intégrée dans la rénovation des politiques européennes prévues après 2013.

La seizième conférence des présidents des RUP, réunie à Santa Cruz de Tenerife, aux Canaries, en octobre 2010, a rappelé son attachement au respect effectif du principe du traitement différencié des RUP, du fait de la singularité de leur situation géographique et économique, principe reconnu par les traités³. Elle a souligné que la vulnérabilité des RUP, dans le contexte de la crise, montrait « *la pertinence d'une stratégie différenciée et adaptée à leur réalité* ». Elle a aussi affirmé la nécessité d'évaluer de façon systématique les effets des politiques de l'Union sur les RUP.

Pour la première fois en 2010, un forum de l'Europe ultrapériphérique a été organisé, à Bruxelles, les 27 et 28 mai, par la Commission européenne, donnant une visibilité nouvelle à la dimension ultrapériphérique et ultramarine de l'Union européenne. Il est prévu que ce forum se tienne tous les deux ans.

A la suite du CIOM, la représentation permanente de la France à Bruxelles, auprès des institutions communautaires, a été dotée d'un pôle en charge de l'outre-mer, tandis que les régions de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, au sein de l'URAG, se sont engagées à étudier la possibilité de créer, pour défendre leurs intérêts, une représentation permanente auprès des institutions communautaires. Enfin, la mise en place de représentations de la Commission européenne au sein des régions d'outre-mer, l'une pour le secteur Antilles-Guyane et l'autre pour l'océan Indien, a été demandée par la France.

Votre rapporteur se réjouit fortement de cette présence croissante des départements et régions d'outre-mer auprès des institutions européennes, gages d'une meilleure prise en compte de leur situation et de leurs intérêts.

¹ Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité, adaptation aux RUP de la politique agricole commune.

² La stratégie européenne actuelle envers les RUP a été définie en 2004, en retenant les principes de compétitivité, d'accessibilité et d'insertion régionale.

³ Articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

b) Une utilisation encore perfectible des fonds européens

Les départements d'outre-mer bénéficient de la politique européenne de cohésion économique et sociale, au titre des deux objectifs « convergence » et « coopération territoriale », dans le cadre de la programmation 2007-2013. Les crédits sont alloués par le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE), à un taux d'intervention maximal qui est passé de 75 % à 85 % du coût total des projets cofinancés.

Au titre de l'objectif « convergence », qui concerne les régions dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne¹, les départements d'outre-mer doivent percevoir 3,18 milliards d'euros sur toute la période 2007-2013, qui se décomposent en 1,8 milliards provenant du FEDER, 482 millions provenant du FEDER au titre de l'allocation de compensation des contraintes des RUP (35 euros par an par habitant) et 900 millions provenant du FSE. Ces crédits sont attribués pour 23 % à la Guadeloupe (728 millions), 13 % à la Guyane (405 millions), 16 % à la Martinique (515 millions) et 48 % à la Réunion (1,53 milliards).

Au titre de l'objectif « coopération territoriale », les départements d'outre-mer doivent percevoir 96 millions d'euros sur la période 2007-2013, provenant du FEDER. Ces crédits se répartissent en 68 millions pour des actions de coopération transfrontalière et 28 pour des actions de coopération transnationale, dans les espaces Caraïbes, Amazonie et océan Indien. Il faut observer que l'enveloppe de la période 2000-2006 n'était que de 17 millions.

Outre les fonds structurels, les départements d'outre-mer sont aussi éligibles sur la période 2007-2013 à la politique de développement rural, via le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), pour un montant de 631 millions d'euros, et à la politique de la pêche, via le fonds européen pour la pêche (FEP), pour un montant de 34,25 millions. Il faut enfin mentionner les programmes POSEI agricole et POSEI pêche, dont la gestion est décentralisée au niveau des Etats-membres.

Cependant, malgré ces montants particulièrement élevés, les crédits européens destinés aux départements d'outre-mer demeurent sous-consommés. Les raisons en sont multiples selon le Gouvernement : les programmes 2007-2013 présentés par les régions ont été adoptés tardivement par la Commission européenne et leur mise en œuvre par les collectivités a été lente, en particulier dans les Antilles, du fait du chevauchement avec la gestion de la fin de la période 2000-2006, jusqu'en 2008, et de la crise sociale de début 2009.

Or, on pouvait craindre une perte de crédits, en application de la règle communautaire dite du dégage², selon laquelle les crédits, qui

¹ Les régions d'outre-mer sont les seules régions françaises à être éligibles à cet objectif. Au titre de la période 2000-2006, la Corse et le Nord-Pas-de-Calais étaient également éligibles.

² Instaurée pour la première fois en 1999 dans le règlement général des fonds structurels pour la période 2000-2006 et maintenue dans le règlement général de 2006 pour la période 2007-2013, la règle du dégage² avait pour finalité de remédier aux problèmes récurrents de

sont attribués par tranches annuelles, sont perdus au bout de deux ans s'ils ne sont pas consommés. Ainsi, il fallait justifier avant le 31 décembre 2009 de l'utilisation des crédits de la tranche annuelle 2007 et il faudra justifier avant le 31 décembre 2010 de l'utilisation de la tranche annuelle 2008. Fin 2009, le risque de dégageant d'office était réel, notamment pour les départements des Antilles, selon le Gouvernement, mais il ne se réalisa pas. En 2010, dans le cadre du plan de relance européen, l'application de la règle du dégageant d'office a été assouplie pour la tranche 2007, les crédits correspondants devant être justifiés sur l'intégralité de la période 2008-2013.

État au 1^{er} août 2010 de la consommation par les régions d'outre-mer des crédits des fonds structurels européens pour la période 2007-2013

	Crédits européens	Programmation des crédits européens		Réalisation des crédits européens		Montants à justifier au 31 décembre 2010
Guadeloupe						
FEDER	542 701 534	166 534 899	30,69 %	47 325 941	8,72 %	45 923 868
FSE	185 176 373	63 810 704	34,46 %	25 781 619	13,92 %	15 669 783
Guyane						
FEDER	305 158 669	132 625 794	43,46 %	25 114 221	8,23 %	25 822 787
FSE	100 059 222	37 297 692	37,28 %	10 193 596	10,19 %	8 467 097
Martinique						
FEDER	417 155 833	80 803 438	19,37 %	21 956 788	5,26 %	35 300 083
FSE	97 859 231	22 435 419	22,93 %	13 192 628	13,48 %	8 280 932
Réunion						
FEDER	1 014 291 774	340 601 220	33,58 %	144 401 428	14,24 %	85 830 237
FSE	516 889 189	126 715 540	24,52 %	34 510 468	6,68 %	43 739 604

Source : ministère chargé de l'outre-mer.

Selon le Gouvernement, le montant des crédits à justifier avant le 31 décembre 2010 pourra être atteint par l'ensemble des régions d'outre-mer. Il souligne toutefois que l'effort de programmation et de réalisation des projets devra être soutenu dans les prochaines années, en raison des montants plus importants à justifier du fait du report de la tranche 2007. Ceci suppose un effort important de la part des collectivités. Pour faciliter la consommation des crédits, diverses mesures de simplification de gestion ont été prises tant au niveau français qu'au niveau européen.

sous-consommation des crédits européens, en obligeant chaque année à justifier de l'engagement des crédits, au plus tard avant la fin de la deuxième année de l'engagement.

La sous-consommation des crédits est particulièrement préoccupante en Martinique. Celle-ci s'est engagée dans une révision de ses programmes en 2010, avec une proposition d'augmentation du taux d'intervention du FEDER. Ceci permettrait effectivement de consommer plus rapidement les crédits et de ne pas en perdre. Des quatre régions d'outre-mer, la Guyane présente le taux de consommation des crédits le plus satisfaisant.

III. LA SITUATION DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TAAF

A. MAYOTTE, DERNIERS PAS VERS LA DÉPARTEMENTALISATION

Le Sénat a adopté le 22 octobre dernier les projets de loi organique et ordinaire relatifs au Département de Mayotte¹. En 2011, à l'issue du prochain renouvellement de son conseil général, le Département de Mayotte sera une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution. Les lois et règlements de la République y seront applicables de plein droit.

A l'issue d'une longue marche de cinquante ans, Mayotte sera la première collectivité unique de l'article 73, devançant ainsi la Guyane et la Martinique.

Votre rapporteur souligne que, conformément à la logique de rapprochement avec le droit commun qui marque l'histoire de Mayotte au cours des dernières décennies, **l'État devra apporter au Département de Mayotte un accompagnement financier efficace et prolongé**. C'est d'ailleurs dans cet esprit que votre commission a souhaité avancer à 2011 la mise en place du nouveau fonds mahorais de développement économique, social et culturel (art. 10 du projet de loi).

Il rappelle en outre **l'obligation impérative du conseil général de mettre pleinement en œuvre ses compétences en matière d'aide sociale à l'enfance**². Il s'agit non seulement d'une obligation légale, mais aussi d'un devoir moral que la collectivité se doit de remplir, sous peine de laisser un nombre croissant de jeunes à l'écart du système scolaire et de toute perspective d'intégration sociale.

A cet égard, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, relève dans ses recommandations du 30 juin 2010 relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi que « *la situation particulière des enfants abandonnés sur le territoire de Mayotte après la reconduite de leurs parents est préoccupante. Afin d'assurer leur hébergement*

¹ Voir le rapport n° 17 (2010-2011) de M. Christian COINTAT, fait au nom de la commission des lois.

² Les carences en ce domaine ont été analysées dans le rapport d'information n° 115 (2008-2009), « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », établi par le président Jean-Jacques Hyest, Mme Michèle André et MM. Christian Cointat et Yves Détraigne.

et leur suivi éducatif, il est urgent de mettre en œuvre une organisation opérationnelle qui associe le service de l'aide sociale à l'enfance de la collectivité départementale et les services de l'Etat. »

1. Les évolutions récentes du régime applicable en matière de statut personnel

L'article 28 du projet de loi relatif au Département de Mayotte ratifie l'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.

Cette ordonnance modernise le statut civil de droit local. Elle précise que ce statut « *régit l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités* » mais ne saurait « *contrarier ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français* ». Elle rappelle le rôle supplétif du droit civil commun. Elle décrit la procédure de renonciation au statut de droit local, qui est irrévocable. Elle prévoit que le droit commun s'applique dans les rapports entre personnes, sauf entre personnes relevant du droit local et dans une matière en relevant.

Cette réforme met un terme à l'inégalité entre les hommes et les femmes en matière de mariage et de divorce. L'ordonnance prévoit d'appliquer aux Mahorais de droit local les règles du code civil dans ces domaines. Elle proscrit la répudiation et interdit enfin toute nouvelle union polygame, et ce sans condition d'âge¹.

En relevant l'âge requis pour se marier des femmes à 18 ans, ce texte permettra, en outre, l'adhésion de la France à la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages, adoptée à New York le 7 novembre 1962, jusqu'ici retardée en raison des spécificités des règles applicables à Mayotte.

Cette ordonnance supprime en outre l'intervention de la justice cadiale, dont le fonctionnement ne répond pas aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme. Elle lui substitue une compétence de plein droit de la juridiction de droit commun pour connaître des conflits entre personnes relevant du statut personnel de droit local. Conformément au Pacte pour la départementalisation, le rôle des cadis sera désormais recentré sur des fonctions de médiation sociale.

Enfin, en matière d'état civil, l'ordonnance permet que des agents du conseil général soient mis à disposition des communes pour exercer les fonctions d'officier de l'état civil, encadrer et former les agents communaux chargés de la tenue de l'état civil.

¹ Pour mémoire, la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 avait maintenu la faculté pour les hommes nés avant 1987 de continuer à contracter des unions polygames.

2. L'accélération du processus de révision de l'état civil

La dualité de statuts civils s'est accompagnée à Mayotte, jusqu'en 2000, d'un double système d'état civil. L'état civil coranique, dépendant des cadis, a cependant été transféré aux mairies en 1977. Mais les registres ont été mal tenus, dégradés, voire perdus.

L'état civil des Mahorais de statut personnel nés avant 2000, s'il n'a pas été révisé, ne distingue pas le nom du prénom. L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 a créé un service d'état civil de droit commun dans chaque mairie, une commission de révision de l'état civil étant chargée de reconstituer les actes antérieurs à cette date.

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

Mise en place le 5 avril 2001, la commission de révision de l'état civil de Mayotte (CREC) pouvait être saisie par toute personne majeure née à Mayotte avant le 8 mars 2000 en vue de déterminer son identité (fixer le nom et les prénoms des personnes majeures de statut civil de droit local), et de dresser les actes de l'état civil correspondants.

Le dispositif ne s'est pas révélé suffisamment efficace, puisqu'en début d'année 2010 plus de 50 000 Mahorais ne disposaient pas d'un état civil révisé conformément aux dispositions de l'ordonnance du 8 mars 2000 faute d'avoir déposé une demande en ce sens.

Les Mahorais ne peuvent plus saisir la commission depuis le 31 juillet 2010 conformément à la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) et la CREC doit achever ses travaux au plus tard en avril 2011.

La CREC est présidée par un magistrat du siège. Quarante rapporteurs, chargés de l'enregistrement des demandes et de la préparation des décisions individuelles, sont répartis entre les 17 communes de Mayotte.

La commission traite plus de 1 000 dossiers par mois. Ce rythme s'est sensiblement accéléré ces derniers mois.

La Commission a souffert de diverses difficultés liées :

- à une instruction des dossiers par les rapporteurs souvent incomplète, voire erronée ;

- à une informatisation de la CREC demeurée trop longtemps insuffisante et obsolète ;

- à une procédure complexe (les Mahorais doivent fournir un grand nombre de documents de famille, difficiles à retrouver) ;

- aux délais, jugés trop longs pour obtenir une décision de la CREC, qui n'incitaient pas les intéressés à effectuer cette démarche.

Depuis le 1^{er} septembre 2010, un vice-président supplémentaire consacre la moitié de son activité à la commission.

Suivant notamment les recommandations de la mission d'information de votre commission sur la départementalisation de Mayotte¹, plusieurs mesures ont été prises pour accélérer le traitement des dossiers par la CREC. Ces mesures visaient d'abord à améliorer le fonctionnement de la CREC :

- nomination d'un secrétaire général en avril 2009, pour coordonner l'activité des rapporteurs ;

- simplification de la procédure et optimisation des travaux : la LODEOM du 27 mai 2009 a modifié l'ordonnance du 8 mars 2000 afin de nommer le préfet vice-président de la commission, de permettre au président de statuer seul, sauf dans les cas les plus complexes et de simplifier les conditions de la collégialité lorsque celle-ci reste nécessaire.

D'autres mesures ont consolidé le service public de l'état-civil à Mayotte. Ainsi, la loi de finances pour 2010 a prorogé jusqu'en 2011 la dotation exceptionnelle de 300 000 euros aux communes, destinée aux opérations de sécurisation et de mise aux normes des locaux ainsi qu'aux besoins en matériels informatiques et fournitures.

Par ailleurs des actions ont été conduites pour informer davantage les Mahorais et les inciter à saisir la CREC. La préfecture de Mayotte, en liaison avec la CREC, a ainsi lancé dans les communes une campagne d'information sur la procédure de saisine de la CREC, afin d'optimiser le nombre de saisines avant la date butoir du 31 juillet 2010. Cette campagne a porté le nombre mensuel de nouvelles demandes de 300 à 800 en juin et 1 600 en juillet.

En décembre 2009, la CREC avait pris 69 100 décisions donnant lieu, selon les cas, à l'établissement de divers actes d'état civil (actes de naissance, mariage et décès). Le nombre moyen est de 3,5 actes par décision.

En août 2010, la CREC comptait 11 858 dossiers en stock, dont :

- 3 627 dossiers incomplets ;
- 8 231 dossiers complets en état d'être instruits.

En outre, à cette date, la commission devait statuer sur 3 000 dossiers instruits.

¹ Rapport d'information n° 115 (2008-2009), « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », établi par le président Jean-Jacques Hyest, Mme Michèle André et MM. Christian Cointat et Yves Détraigne.

3. L'adaptation de l'organisation judiciaire au Département de Mayotte

L'organisation juridictionnelle de Mayotte demeure spécifique. En effet, la juridiction du premier degré est le tribunal de première instance (TPI), qui exerce les compétences qui relèvent, dans le droit commun, du tribunal de grande instance, du tribunal d'instance, du tribunal de commerce, et du tribunal des affaires de sécurité sociale.

Le TPI statue à juge unique. En matière civile, commerciale et de sécurité sociale, il peut statuer en collégialité dans une formation complétée par des assesseurs.

Le tribunal supérieur d'appel (TSA) exerce à Mayotte les attributions des cours d'appel. Il statue en formation collégiale. Lorsqu'il ne peut être composé par trois magistrats professionnels, il est complété par des assesseurs.

Les affaires criminelles sont jugées à Mayotte par la cour criminelle, qui exerce les attributions de la cour d'assises. Elle est présidée par le président du TSA et complétée par quatre assesseurs (six en appel). Les dispositions spécifiques applicables en matière pénale figurent au titre II du livre VI du code de procédure pénale.

La départementalisation de Mayotte implique une transformation de l'organisation administrative et judiciaire de l'archipel, afin de l'aligner sur le régime de droit commun applicable aux autres départements régis par l'article 73 de la Constitution.

Ainsi, le tribunal de première instance devrait être remplacé par un **tribunal de grande instance** fonctionnant dans les conditions de droit commun, sous réserve de certaines adaptations.

Un tribunal d'instance devrait être créé et la juridiction de proximité maintenue provisoirement, sous réserve d'adaptation des règles de compétence en fonction du montant des litiges, compte tenu du niveau de vie des Mahorais. Un greffe détaché serait maintenu à Sada. Par ailleurs, une chambre d'appel, détachée de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion, serait substituée au tribunal supérieur d'appel.

L'alignement progressif de l'actuelle cour criminelle sur l'organisation d'une cour d'assises de droit commun serait assuré par des dispositions spécifiques, intégrant les caractéristiques et contraintes particulières de cette collectivité.

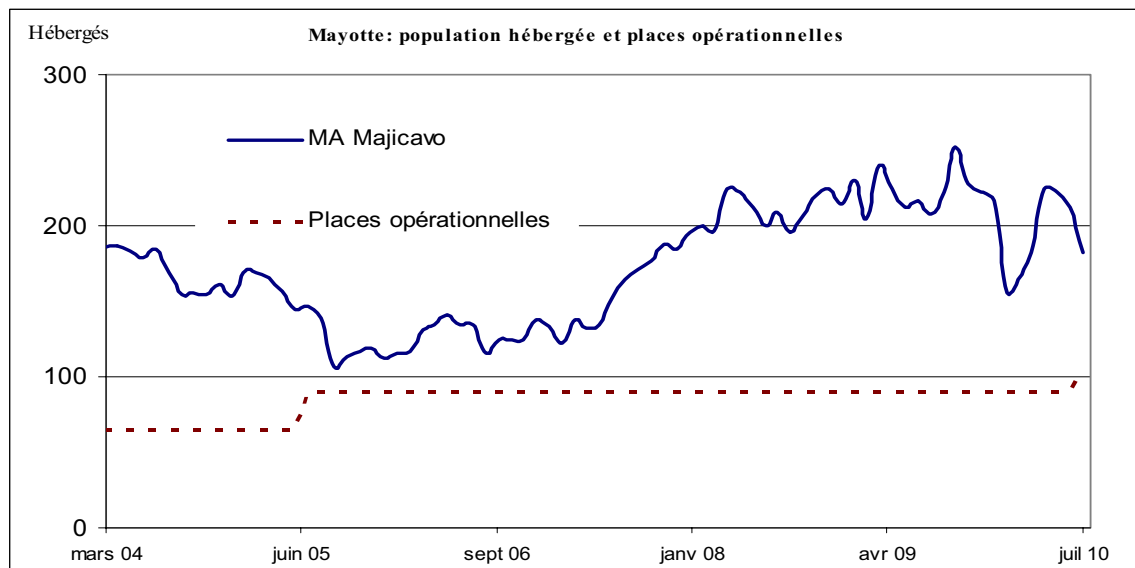
Par ailleurs, s'agissant des effectifs des magistrats, d'une part, le TPI de Mamoudzou est actuellement composé de 7 magistrats au siège (ce qui est conforme à la circulaire de localisation du ministère de la justice) et de 4 magistrats au parquet (soit 1 surnombre), et d'autre part, l'effectif réel actuel du TSA est de 4 magistrats au siège et 1 au parquet (soit 1 surnombre au siège par rapport à la circulaire de localisation).

Votre rapporteur souligne que les effectifs devront être renforcés, afin de permettre l'évolution de l'organisation judiciaire à Mayotte, notamment par la création d'emplois de magistrats du siège.

4. La situation de la maison d'arrêt et du centre de rétention administrative

• *La maison d'arrêt de Majicavo*

La maison d'arrêt de Majicavo, mise en service en 1995, dispose d'une capacité opérationnelle de 105 places. Cet établissement connaît une situation chronique de surpopulation carcérale, avec 182 personnes détenues au 1^{er} août 2010, soit une densité de 173,3 %.



Source : ministère de l'outre-mer

La maison d'arrêt de Majicavo a fait l'objet d'une extension de 25 places, dont la mise en service est intervenue dans le courant du premier semestre 2005. Par ailleurs, divers travaux d'aménagement à l'intérieur de l'enceinte ont pu être réalisés.

Toutefois, la situation actuelle et l'évolution estimée de la population pénale imposent la construction de bâtiments supplémentaires sur la réserve foncière affectée à l'établissement afin d'augmenter la capacité d'accueil de 174 places. La livraison de l'extension est désormais prévue pour fin 2014.

Votre rapporteur regrette que la réalisation de ce projet d'extension soit chaque année retardée, puisque son achèvement était annoncé pour la fin 2013 ou le début 2014 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

• *La situation du centre de rétention administrative de Mayotte*

Le centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte a été créé en 1995. Si des travaux de rénovation ont été réalisés en 2008, le rapport du

Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13 novembre 2009 décrit une situation qui appelle des améliorations urgentes :

« Les conditions d'hébergement sont indignes : le jour de la visite, 140 personnes, adultes et enfants, se trouvaient dans les deux salles de rétention dont la surface cumulée est de 137 m² ;

« - les personnes retenues vivent dans une grande promiscuité et sans la moindre intimité;

« - les personnes sont assises ou allongées par terre et ne disposent comme équipement que de 32 nattes de couchage. Les enfants en bas âge sont dans les bras de leur mère et n'ont pas de lit ;

« - les hommes ne peuvent se rendre librement aux toilettes et aux points d'eau ;

« - les cabines de WC à la turque et les cabines de douche sont en nombre insuffisant ; elles donnent directement dans le hall et sont fermées par un simple volet de séparation d'un mètre de hauteur et à cinquante centimètres du sol ;

« - les douches et les WC sont dans un état très dégradé [...]

« Les conditions d'hygiène doivent être totalement réexaminées pour permettre aux retenus de vivre dans des conditions décentes »¹.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, un projet de construction d'un CRA de 140 places et d'une zone d'attente de 10 places, couplé à la construction de nouveaux locaux de la direction de la police aux frontières de Mayotte, est à l'étude. La construction est prévue sur une parcelle de terrain du ministère de la Défense réservée à cet effet. Le budget total nécessaire au projet est de 25 millions d'euros (dont 18 pour le CRA).

Votre rapporteur déplore que la situation du CRA de Mayotte ne soit pas traitée plus rapidement.

B. DES INTERROGATIONS SUR L'AVENIR DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Une délégation de votre commission, composée de M. Bernard Frimat, vice-président du Sénat, et de votre rapporteur, s'est rendue à Saint-Pierre-et-Miquelon du 14 au 19 juin 2010. Le compte rendu de ce déplacement devrait prochainement faire l'objet d'un rapport d'information.

Cet archipel cherche encore comment développer des activités économiques à long terme, susceptibles d'éviter le départ définitif de sa

¹ Le Contrôleur général a publié au Journal officiel du 25 juillet 2010 ses recommandations relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/JO_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20100725&numTexte=30&pageDebut=&pageFin. Voir également le compte rendu de la visite des contrôleurs : <http://www.cgpl.fr/wp-content/uploads/2010/07/CRA-Mayotte-visite-final-13-novembre-2009.pdf>

jeunesse vers la métropole et vers le Canada. En effet, si la reconversion économique est un défi pour toute collectivité qui a connu une période de prospérité liée à une activité dominante, la tâche paraît plus ardue encore pour une collectivité de 6 125 habitants, éloignée de la métropole.

Aussi les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon s'interrogent-ils sur un ensemble de données dont ils cherchent à apprécier la pertinence par rapport à leur volonté d'assurer l'avenir de la collectivité : le statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution est-il véritablement adapté, le statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne ne donnerait-il pas davantage de moyens à l'archipel, faut-il maintenir une organisation institutionnelle distinguant deux communes et un conseil territorial, pour un territoire peu peuplé ?

Si chacune de ces questions sera traitée de façon approfondie dans le rapport d'information à venir, votre rapporteur souhaite aborder brièvement, dans le présent avis budgétaire, la problématique institutionnelle.

1. La question de la pertinence de l'organisation institutionnelle

La succession de trois statuts et régimes législatifs différents depuis 1958 explique sans doute la rémanence des interrogations relatives à l'organisation institutionnelle de la collectivité, parmi les élus et les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon. L'archipel fut en effet Territoire d'outre-mer en 1946, puis département en 1976, collectivité territoriale à statut particulier avec la loi du 11 juin 1985, avant de devenir collectivité d'outre-mer lors de la révision constitutionnelle de mars 2003, qui a entraîné l'actualisation du statut par la loi organique du 21 février 2007 (DSIOM).

Cette explication n'est cependant que partielle et immédiate, car la loi organique de février 2007 a peu modifié le statut de l'archipel, dont l'organisation institutionnelle est structurée par deux communes et une collectivité depuis des décennies¹.

• Des aménagements mineurs en 2007

La loi organique du 21 février 2007 visait avant tout à mettre le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon en conformité avec les dispositions de l'article 74 de la Constitution issues de la révision de mars 2003. Les institutions de la collectivité se composent d'un conseil territorial (anciennement appelé conseil général) et de son président, d'un conseil exécutif (ancienne commission permanente) et d'un Conseil économique, social et culturel (auparavant seulement conseil économique et social).

Le mandat du conseil territorial a été réduit de six à cinq ans, mais il comporte toujours dix-neuf membres. Il exerce quasiment les mêmes compétences que les autres conseils régionaux et généraux². Le régime

¹ Un décret du 13 novembre 1945 a rétabli les 2 communes après la période de la France libre.

² Le conseil territorial n'exerce pas les compétences suivantes :

législatif de Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas changé : l'identité législative demeure la règle et la spécialité législative, l'exception. Depuis l'entrée en vigueur de ces modifications, le 1^{er} janvier 2008, les lois et règlements s'y appliquent de plein droit, sauf en matière d'impôts, de régime douanier, de construction et de logement.

La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon peut également, comme les départements et régions d'outre-mer, être autorisée à adapter les lois et règlements à ses spécificités.

• ***La question de la capacité normative de l'archipel***

La collectivité dispose d'une compétence normative, y compris dans le domaine législatif, dans les matières suivantes :

- impôts, droits et taxes ; cadastre ;
- régime douanier ;
- urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;
- création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

Ces compétences suscitent une part des interrogations, la collectivité ayant des difficultés à mobiliser l'expertise nécessaire à l'adoption et à la mise à jour régulière des textes législatifs et réglementaires. Or, la qualité de sa réglementation peut conditionner sa capacité à attirer des investisseurs, français ou canadiens.

L'article 74 de la Constitution offre la souplesse nécessaire pour, le cas échéant, revoir cette répartition des compétences entre l'État et la collectivité. Le cadre de la COM donne à cet égard un large éventail de possibilités pour mieux organiser le statut de l'archipel, si les élus le jugeaient nécessaire, toute révision du statut supposant une consultation du conseil territorial.

Ainsi, le retour à l'État de certaines compétences normatives pourrait être envisagé. Une autre solution pourrait consister à donner dans chaque domaine la compétence législative à l'État, et à laisser à la collectivité la compétence réglementaire. Il serait encore envisageable de prévoir que, dans des domaines à déterminer, les lois et règlements n'entrent en vigueur localement qu'au terme d'un délai, au cours duquel le conseil territorial pourrait les modifier.

- construction et entretien général et technique ainsi que fonctionnement des collèges et des lycées, accueil, restauration et hébergement dans ces établissements, recrutement et gestion des personnels techniciens et ouvriers de service exerçant ces missions dans les collèges et les lycées ;

- construction, aménagement, entretien et gestion de la voirie classée en route nationale ;
- lutte contre les maladies vectorielles.

Un travail de réflexion sur l'adaptation du régime d'application des lois et règlements et sur les compétences normatives pourrait se révéler utile, tant il apparaît que le législateur n'est pas allé au bout de la logique de respect des intérêts propres de la collectivité d'outre-mer la moins peuplée de la République.

• ***La question du schéma institutionnel***

Le maintien d'un schéma institutionnel distinguant, pour une population de 6 125 habitants, deux communes et un conseil territorial, constitue le second point d'interrogation.

L'existence de trois collectivités territoriales de plein exercice sur un territoire aussi peu peuplé ne peut que soulever des questions, voire susciter une perplexité. En effet, d'autres territoires comptant une population plus importante - Saint-Martin, Wallis et Futuna et Saint-Barthélemy – sont constitués en collectivité unique, cumulant les compétences respectives de trois niveaux de collectivités territoriales (commune, département, région) et des compétences normatives plus étendues.

Les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon, conscients du caractère disproportionné de cette organisation, soulignent néanmoins la nécessité de préserver les intérêts de Miquelon-Langlade, qui, dans le cas d'une fusion pure et simple des trois collectivités, risqueraient d'être laminés, compte tenu de sa faible population.

Par conséquent, la réflexion doit également se poursuivre sur ce point, en envisageant peut-être l'idée d'un conseil territorial qui serait l'émanation des deux sections, sur le modèle – adapté aux intérêts de Saint-Pierre-et-Miquelon – du Congrès de Nouvelle-Calédonie, émanation des trois provinces.

2. De véritables possibilités de reconversion économique

L'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon repose sur le secteur tertiaire, notamment sur les administrations publiques et les services non marchands. L'économie locale se caractérise par un important tissu de structures artisanales représentant plus du quart des entreprises recensées.

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon compte 528 entreprises en 2009 principalement réparties entre SARL (40 %), entreprises individuelles (37 %) et sociétés civiles immobilières (10 %).

Par ailleurs, 6 secteurs dominant l'activité représentant à eux seuls 82 % des entreprises. Le plus important est celui des commerces (23 %), suivi des services aux entreprises (15 %) et de la construction (12 %).

Le tourisme offre d'indéniables possibilités de reconversion économique à l'archipel.

Certes, en 2009, Saint-Pierre-et-Miquelon a accueilli 11 767 touristes non résidents, soit une baisse de 22,1 % par rapport à 2008, (3 331 visiteurs de moins). Cette dégradation est liée aux difficultés de la desserte maritime en passagers, le principal navire étant tombé en panne au début de la saison estivale. Elle est également imputable à l'annulation de certaines escales de paquebots de croisière en raison de mauvaises conditions météorologiques.

Les visiteurs de l'archipel sont le plus souvent étrangers (85 % dont 64 % de Canadiens et 23 % d'Américains).

Composition de la fréquentation touristique

	2007	2008	2009	Variations 2009/2008
Type de touristes				
Touristes d'agrément ou affinitaires	11 035	13 783	10 383	-24,7%
<i>dont croisiéristes</i>	2 324	4 652	3 491	-25,0%
Touristes d'affaires	1 193	1 315	1 384	5,2%
Pays de résidence				
France métropolitaine	1 598	2 157	1 749	-18,9%
Etrangers	10 630	12 941	10 018	-22,6%
Total	12 228	15 098	11 767	-22,1%

Source : Police aux frontières

La reconversion de Saint-Pierre-et-Miquelon, après le moratoire sur la pêche, passe en grande partie par le développement touristique, qui bénéficie de l'atout de la proximité des provinces maritimes canadiennes et du développement de la croisière dans le golfe du Saint-Laurent.

L'offre d'hébergement et la notoriété de la destination doivent cependant être améliorées pour exploiter au mieux les possibilités offertes par ce secteur. En août 2009, le GIE Atout France a effectué une mission dans l'archipel à la demande du ministère chargé de l'outre-mer et une attention particulière a été portée sur la formation professionnelle et le développement de la croisière.

Par ailleurs, le développement de l'aquaculture peut compenser en partie la réduction de l'activité de la pêche. Ainsi, dans la province canadienne de Terre-Neuve, cette technique est utilisée depuis plusieurs années pour le saumon, les moules et la morue. Dans l'archipel, deux projets sont en cours : l'élevage de morue à Saint-Pierre et l'exploitation de coquilles Saint-Jacques à Miquelon. Ces deux activités connaissent encore des difficultés, liées à la nouveauté des pratiques et à la validation des protocoles de production.

C. LES ÉVOLUTIONS TRÈS CONTRASTÉES DE SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN

1. L'activité normative de la collectivité de Saint-Barthélemy

La collectivité s'est pleinement approprié ses compétences normatives. Ainsi, en application de l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, le conseil territorial de Saint-Barthélemy a adopté, depuis le 15 juillet 2007, les délibérations suivantes :

- création du code de l'urbanisme de Saint-Barthélemy (délibération du 30 octobre 2007 modifiée) ;

- création du code des contributions de Saint-Barthélemy (délibération du 30 octobre 2007 modifiée) ;

- création de la chambre économique multi-professionnelle de Saint-Barthélemy (délibération du 20 décembre 2007 modifiée) ;

- création du code de l'environnement de Saint-Barthélemy (délibération du 12 juin 2009) ;

- en matière de circulation routière, délibérations concernant la réglementation des activités de taxi (27 février 2009), les modalités d'attribution de la licence de taxi (27 février 2009), l'importation, la réception et le contrôle technique des véhicules (13 mars 2008) et des poids-lourds (8 octobre 2009) ou la modification de la partie réglementaire du code de la route (11 décembre 2008) ;

- élaboration d'un règlement territorial d'aide sociale (adopté par plusieurs délibérations successives, une par titre, de 2008 à 2010).

2. Saint-Martin et l'évolution statutaire de la partie néerlandaise de l'île

• *L'évolution statutaire de la partie néerlandaise*

La révision de la constitution du Royaume des Pays-Bas¹ doit aboutir à la décomposition du pays ou « *staten* » des Antilles néerlandaises en créant, d'une part, deux nouveaux « *pays* » (Curaçao et Sint-Maarten) et en octroyant, d'autre part, aux îles de Bonaire, Saint-Eustache et Saba (BSS), le statut de communes néerlandaises rattachées directement au Royaume, en raison de leur très petite taille.

Si la partie néerlandaise de Sint-Maarten doit conserver son statut de « *partenaire autonome à part entière au sein du Royaume* » et continuer à définir librement sa politique intérieure, cette réforme devrait avoir un impact

¹ Le Royaume des Pays-Bas est aujourd'hui composé de trois « *pays* » ou « *staten* » en néerlandais, sorte d'Etats fédérés (le pays des Pays-Bas, celui des Antilles néerlandaises et celui d'Aruba).

positif sur les relations avec la France. En effet, le « *pays* » de Sint-Maarten, qui ne dépendra plus des autorités de Willemstad (Curaçao), concentrera ses pouvoirs de décision à Philipsburg. Ce rapprochement devrait sensiblement simplifier les relations entre la collectivité française de Saint-Martin et Sint-Maarten.

Ce processus pourrait être l'occasion d'accélérer l'ensemble des actions de négociation internationale. Des discussions en vue de créer une Commission mixte transfrontalière France/Pays-Bas sont d'ailleurs en cours afin d'instaurer un dialogue régulier sur la coopération entre Saint-Martin et Sint-Maarten.

Ainsi, une commission mixte France/Pays Bas incluant des représentants des autorités locales des deux parties pourrait se réunir annuellement afin de discuter de l'ensemble des accords de coopération. Des « commissions thématiques », pourraient également se réunir au niveau local autour des différentes questions faisant l'objet d'accords.

La mise en place de cette commission mixte permettrait d'accélérer la conclusion des accords en cours, et plus particulièrement l'accord de coopération policière.

Le changement de statut prévu par la réforme institutionnelle devant intervenir d'ici la fin de l'année 2010, une rencontre avec les autorités des Pays Bas devrait être organisée prochainement afin de déterminer d'ores et déjà les modalités de la mise en œuvre de cette commission mixte.

• ***La mise en œuvre des compétences normatives***

En application de ses compétences normatives, définies à l'article L.O. 6314-3 du code général des collectivités territoriales, le conseil territorial de Saint-Martin a adopté, depuis le 15 juillet 2007 :

- de nombreuses délibérations en matière fiscale, codifiées au sein d'un code général des impôts applicable dans la collectivité de Saint-Martin, (délibération du 28 novembre 2008) ;

- en matière de circulation et de transports routiers, plusieurs délibérations adoptées entre la fin 2007 et 2010, visant la réglementation applicable aux taxis (15 janvier 2008), les conditions d'identification des véhicules (26 novembre 2009), la modification du système d'immatriculation des véhicules (25 mars 2010) ;

- la délibération du 19 février 2010, créant un registre territorial d'immatriculation des navires dans la collectivité de Saint-Martin ;

- en matière de domanialité publique, la délibération du 15 mars 2008 créant une commission de régularisation des occupants de la zone des cinquante pas géométriques ;

- des délibérations créant des établissements publics locaux : l'Office territorial du Tourisme, le Port de Galisbay (délibération du 20 décembre 2007), la Chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (CCISM, par délibération du 31 octobre 2008 modifiée) ;

- des délibérations visant à reprendre, en matière éducative et sociale, les compétences auparavant exercées par le département ou la région Guadeloupe : une allocation annuelle de rentrée scolaire pour les lycéens (26 juin 2008), la création de bourses territoriales pour les étudiants (26 juin 2008), la création d'interventions sociales extra-légales (31 octobre 2008), le lancement d'un schéma de cohésion sociale (25 juin 2009), la création d'un fonds d'aide pour l'insertion des jeunes (25 juin 2009) ;

- une délibération créant un régime territorial d'aides aux entreprises (4 juin 2009).

Par ailleurs, en application de l'habilitation permanente que lui donne le V de l'article L.O. 6351-5 du code général des collectivités territoriales, le conseil territorial a modifié, par délibération du 25 mars 2010, l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme pour son application à Saint-Martin, afin de prolonger jusqu'au 1^{er} janvier 2012, les possibilités de révision simplifiée du P.O.S.

● *L'amélioration progressive du recouvrement des impôts*

La collectivité de Saint-Martin a rencontré d'importantes difficultés dans la mise en œuvre de son autonomie fiscale. Ces difficultés se sont traduites par une crise de trésorerie aigüe, résultant d'un trop faible rendement des impositions locales. L'Etat a donc apporté, en 2009 et en 2010, une avance de trésorerie de 10 millions d'euros à la collectivité et l'a aidée à améliorer le recouvrement de ses impositions locales.

Cette amélioration demeure cependant limitée, en raison du fonctionnement encore imparfait de la convention de moyens du 21 mars 2008 qui régit la coopération entre les services locaux de l'Etat et la collectivité en matière d'assiette et recouvrement des impôts et taxes.

Faute de recettes fiscales suffisantes, la collectivité a par ailleurs introduit depuis le mois d'août 2010 une taxe générale sur les chiffres d'affaires.

La collectivité devrait donc, grâce à ces différentes mesures, connaître un redressement budgétaire et financier à compter de l'exercice 2011.

La structure des recettes de fonctionnement de la collectivité a par ailleurs connu de fortes évolutions. En effet, Saint-Martin a perdu en 2009 la part d'octroi de mer qui lui était allouée (11,53 millions d'euros en 2008).

En outre, la collectivité a décidé d'instaurer, à compter de 2010, une taxe territoriale sur les transactions qui serait susceptible de lui rapporter un montant annuel estimé entre 10 millions d'euros et 20 millions d'euros. Le produit de cette nouvelle taxe pourrait donc couvrir la perte de l'octroi de mer.

3. Les conventions relatives à la mise en œuvre des compétences fiscales

Prévue par la loi organique du 21 février 2007, l'élaboration d'une convention entre la France et Saint-Barthélemy relative à l'échange de renseignements en matière fiscale a été ralentie par les divergences relatives à la compétence de source. Ce point a été réglé par la loi organique n° 2010-93 du 25 janvier 2010, qui a affirmé la compétence fiscale de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy à l'égard des revenus trouvant leur source dans ces collectivités¹. Aussi les négociations entre le conseil territorial et la direction de la législation fiscale ont-elles pu reprendre.

Le conseil territorial de Saint-Barthélemy a ainsi voté, le 15 juin 2010, l'autorisation de signature du projet d'accord entre l'Etat et la collectivité concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. La convention d'assistance entre l'Etat et la collectivité a ensuite été signée le 20 août 2010.

La convention fiscale prévue entre l'Etat et la collectivité de Saint-Martin est actuellement en cours d'élaboration. Rédigé par la direction de la législation fiscale, un projet de convention a été présenté à la collectivité en juin 2010. Le conseil territorial a émis quelques réserves lors de sa séance du 24 juin 2010. Les échanges devraient aboutir très prochainement.

Par ailleurs, un accord entre la collectivité territoriale de Saint-Martin et l'Etat concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale a été signé le 23 décembre 2009.

4. Les perspectives de renforcement des services judiciaires à Saint-Martin revues à la baisse

• *L'augmentation soutenue de la délinquance*

Les données relatives à la délinquance à Saint-Martin depuis 2005, date depuis laquelle elles sont collectées de façon distincte de la Guadeloupe, font apparaître une augmentation forte :

Année	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 08/09	Evolution 05/09
Délinquance générale	2618	3071	3765	3700	3985	+7,70%	+52,33%
Délinquance de proximité	1213	1502	1911	1638	1748	+6,72%	+44,10%

¹ Voir le rapport n° 55 (2009-2010) de votre rapporteur, fait au nom de la commission des lois.

La délinquance générale a ainsi augmenté de 7,70 % entre 2008 et 2009. Le taux de criminalité, atteignant 113,01 ‰, est donc beaucoup plus élevé qu'en métropole (56,39 ‰).

La délinquance des mineurs demeure faible, mais progresse de 3,72 points entre 2008 et 2009. Les mineurs représentent 10,90% des mis en cause, contre 18,27% en métropole.

Au mois de mai 2009, face à la hausse des chiffres de la délinquance, un escadron de gendarmerie mobile a été envoyé en renfort afin d'accroître la présence des forces de l'ordre sur le terrain. L'arrivée de ces renforts a permis la mise en place d'un nouveau dispositif de lutte contre les vols à main armée.

• *L'abandon des projets de restructuration juridictionnelle et pénitentiaire*

Saint-Martin fait actuellement partie du ressort du tribunal de grande instance de Basse-Terre. Un tribunal d'instance, compétent géographiquement pour Saint-Martin et pour Saint-Barthélemy, est implanté à Saint-Martin, où siègent deux magistrats et un juge de proximité, assistés de trois greffiers et deux personnels de catégorie C.

La compétence matérielle du tribunal d'instance de Saint-Martin est limitée (litiges civils de faible importance, tutelles, nationalité, contraventions de police, etc.), les affaires civiles plus importantes relevant du tribunal de grande instance de Basse-Terre.

En matière délictuelle, des audiences foraines du tribunal correctionnel de Basse-Terre sont régulièrement tenues par les magistrats en poste en Guadeloupe, qui se déplacent à Saint-Martin. Par ailleurs, le ministère public est représenté par un vice-procureur, en résidence depuis 2008 à Saint-Martin.

La création en 2007 des collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy aurait dû conduire à modifier l'organisation juridictionnelle.

Ainsi, la création d'une juridiction de première instance, sur le modèle des tribunaux de première instance de Saint-Pierre et de Mata-Utu, rassemblant les attributions du tribunal de grande instance en matière civile, du tribunal de commerce et du tribunal correctionnel en matière pénale, aurait permis d'assurer un véritable service public de la justice à Saint-Martin.

Cependant, alors qu'une mission de la Chancellerie avait conclu en ce sens en mai 2005, et après l'envoi sur place d'une mission interministérielle en novembre 2006, afin d'examiner les aspects immobiliers de la réforme, le ministère de la justice et des libertés a renoncé à ce projet et s'est orienté vers le renforcement des audiences foraines, le détachement de manière permanente à Saint-Martin de magistrats affectés au tribunal de Basse-Terre et le recours plus fréquent à la visioconférence.

En matière d'organisation pénitentiaire, deux options, qui n'excluaient pas la construction d'un établissement à Saint-Martin, avaient été envisagées :

- l'aménagement d'une construction modulaire transitoire de deux cellules de deux à trois places, dans l'attente de la construction d'un établissement pénitentiaire ;

- des rotations aériennes assurées par la gendarmerie nationale entre Saint-Martin et l'établissement pénitentiaire de Basse Terre, qui aurait pris en charge 90 jours de détention par an.

Toutefois, le ministère de la justice et des libertés a abandonné le projet de construction d'une maison d'arrêt à Saint-Martin, préférant renforcer la capacité d'accueil en Guadeloupe. Aussi l'administration pénitentiaire s'orientait-elle désormais vers la démolition et la reconstruction de la maison d'arrêt de Basse-Terre.

Si votre rapporteur comprend les contraintes budgétaires qui ont pu conduire à ces arbitrages, il souligne que ces choix pourraient se révéler moins pertinents, voire contre-productifs, à long terme, en raison du taux de criminalité élevé et de l'augmentation de la délinquance à Saint-Martin.

D. LE LONG STATU QUO INSTITUTIONNEL DE WALLIS-ET-FUTUNA

1. Une situation institutionnelle en sommeil

- ***Les royaumes de Wallis et de Futuna***

La loi du 29 juillet 1961 reconnaît implicitement le pouvoir coutumier à Wallis et Futuna, en instituant :

- un conseil territorial présidé par le préfet, administrateur supérieur, chef du territoire, et doté de trois vice-présidents qui sont les trois chefs traditionnels des trois royaumes. Il comprend également trois membres désignés par le chef du territoire, après accord de l'assemblée territoriale. Il examine notamment tous les projets de délibération qui doivent être soumis à l'assemblée territoriale ;

- trois conseils de circonscription, un à Wallis (Royaume d'Uvéa), deux à Futuna (Royaumes d'Alo et de Sigave) qui sont élus dans les conditions prévues par la coutume. Ils délibèrent sur tous les projets préparés par le chef de circonscription et le délégué du Préfet, et notamment sur le budget de la circonscription.

L'assemblée territoriale est composée de vingt membres élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Il existe cinq circonscriptions électorales (trois à Wallis, une dans chacun des deux Royaumes dans l'île de Futuna).

Le royaume wallisien d'Uvéa et les deux royaumes futuniens de Sigave et d'Alo ne sont pas des monarchies héréditaires mais électives : ce sont les familles nobles, les Aliki, qui élisent ou destituent les rois. Chaque roi - Lavelua à Wallis, Tu'i Agaifo et Tu'i Sigave à Futuna - compétent en matière de droit coutumier, est assisté d'un premier ministre et de cinq ministres. Il nomme les chefs de district, qui ont eux-mêmes autorité sur les chefs de village et dispose d'une dotation annuelle.

Le nouveau roi de Wallis, le Lavelua, a été intronisé le 25 juillet 2008 à Mata-Utu sur l'île d'Uvéa. Le nouveau souverain, M. Kapeliele Faupala, avait été nommé en 2004 Premier ministre, ou Kivalu, du précédent Lavelua.

A Futuna, les chefferies de Sigave et Alo n'ont plus de roi depuis plusieurs mois, ce qui a bloqué depuis le début de l'année 2010 le fonctionnement du conseil et de l'assemblée du territoire. Le 2 juillet dernier, un roi a été intronisé à Sigave ; mais cette désignation est contestée localement.

• *Les perspectives de révision du statut de 1961*

Selon les indications fournies par le ministère de l'outre-mer, les autorités coutumières, soucieuses de leurs prérogatives, sont plutôt favorables à une concertation pour établir le bilan de l'application de l'actuel statut de 1961 et définir les modalités d'exercice de toutes les compétences.

Votre rapporteur souligne que, sans affecter les grands équilibres du statut actuel de Wallis et Futuna, une actualisation des dispositions applicables apparaît nécessaire pour tenir compte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Conformément à l'article 74 de la Constitution, ces modifications statutaires relèvent désormais de la loi organique, après consultation de l'assemblée territoriale.

2. Un développement économique sous contrainte

Les îles Wallis et Futuna, situées à 22 000 km de Paris, sont la collectivité la plus éloignée de la métropole. Le développement économique et social du territoire est contraint par de nombreux handicaps naturels et structurels, accentués par un coût du transport élevé, l'éloignement des marchés potentiels, la faible taille du marché intérieur et des coûts de production supérieurs à ceux observés dans les pays voisins.

L'économie de l'archipel demeure donc très traditionnelle. L'emploi public a été considérablement accru depuis le milieu des années 70. Cette politique a atteint ses limites, compte tenu du poids de la masse salariale au sein du budget territorial, sans que le relais en matière de recrutement n'ait pu être assuré par le secteur privé. En 2009, on assiste ainsi à la première baisse de l'emploi dans le secteur public (-4,5 % par rapport à 2008) correspondant à des départs en retraite non remplacés.

Le produit intérieur brut (PIB) de Wallis et Futuna a été évalué en 2008, à partir des données de l'année 2005. A cette date, il s'élevait à 18 milliards de francs CFP soit environ 1,2 millions de francs CFP par habitant (10 148 euros)¹.

L'archipel présente ainsi une situation médiane dans la zone Pacifique. Son PIB par habitant se situe au-dessus des petits Etats et territoires de la zone mais au-dessous de la moyenne atteinte dans l'Outre-mer français. Il se situe juste au-dessous de la Guyane (80 % du PIB/habitant guyanais) mais très loin de la moyenne nationale (37 %).

Le PIB de Wallis et Futuna est essentiellement non marchand (75 % de la valeur ajoutée totale) alors que dans les autres collectivités d'outre-mer, le PIB non marchand ne présente qu'un tiers du PIB total.

En effet, le secteur administratif concentre plus de la moitié de la création de richesse (54 % du PIB). Par ailleurs, plus de 70 % de l'emploi salarié déclaré provient de la fonction publique et semi-publique.

Le poids de la valeur ajoutée des ménages, dans la valeur ajoutée globale (hors entrepreneurs individuels), est deux fois plus important que dans les autres collectivités d'outre-mer du fait de l'autoconsommation encore importante, évaluée à 26 % de la dépense totale des ménages.

Le contrat de développement 2007-2011 accorde une attention particulière à la formation et à l'insertion professionnelle, en raison du faible taux d'activité observé sur le territoire. En effet, seulement 53,41 % des personnes en âge de travailler possèdent un emploi. La jeunesse, qui représente près de la moitié de la population, est dans une situation très préoccupante, qui justifie la mobilisation de tous les acteurs.

Par ailleurs, l'état de vétusté des établissements scolaires impose que soient rapidement poursuivis des travaux de réhabilitation et de mise aux normes de sécurité, tant dans le premier que dans le deuxième degré.

3. L'amélioration de la sécurité de l'aéroport de Futuna

L'aménagement de l'aérodrome de Futuna/Pointe Vele a été considérablement amélioré en 2008. Cependant, une partie de la piste comporte encore des obstacles, les emprises foncières à l'extrémité Est demeurant occupées par des habitations.

En dépit du refus des riverains de quitter les abords de la piste, le service d'Etat de l'aviation civile des îles Wallis et Futuna (SEAC WF) devrait signer en novembre 2010 la décision d'homologation de la piste pour une exploitation de jour, grâce à la mise en place de restrictions particulières d'utilisation garantissant la sécurité d'exploitation.

¹ Cet agrégat mesure la valeur des richesses produites au cours d'une année par les unités de production résidant sur le territoire.

Au 1^{er} semestre 2010, en liaison avec le SEAC WF, la Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile (DSAC) de la DGAC a recherché les solutions réglementaires permettant de surmonter le blocage persistant des riverains et a indiqué qu'elle était prête à participer à la réalisation d'une étude complémentaire de sécurité, fondée sur un dispositif adapté au cas spécifique de l'aérodrome, si les autorités locales en font la demande expresse.

La nouvelle option retenue, qui n'est plus conditionnée au déménagement des riverains, repose sur l'exploitation de nuit d'approches aux instruments, directes et parfaitement dans l'axe (guidage par des signaux GPS), par les aéronefs qui desservent l'aérodrome (Twin-Otter utilisé sur la liaison régulière vers Wallis ou Beech 200 utilisé pour les évacuations sanitaires urgentes vers la Nouvelle Calédonie).

E. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, COLLECTIVITÉ EN DÉTRESSE

1. Vers une révision du statut et une modification du mode de scrutin pour l'élection de l'assemblée de la Polynésie française

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2010, votre rapporteur établissait une chronique de la vie politique polynésienne entre 2008 et l'été 2009. Le présent avis reprend donc le cours des événements à partir de l'automne 2009.

Le quatrième gouvernement de M. Oscar Temaru depuis 2004, commencé le 11 février 2009, n'a vécu que 9 mois. En effet, l'assemblée de la Polynésie française a voté le 26 novembre 2009 une motion de défiance, par 29 voix sur 57. M. Gaston Tong Sang a alors formé, le 28 novembre 2009, son troisième gouvernement depuis 2004.

M. Oscar Temaru a retrouvé la présidence de l'assemblée de la Polynésie française en avril 2010.

Face à l'instabilité politique chronique que connaît la Polynésie française depuis plusieurs années, M. Nicolas Sarkozy, président de la République, a annoncé, lors de ses vœux à l'outre-mer pour l'année 2010, qu'il souhaitait engager « *une réforme du mode de scrutin et du mode de fonctionnement institutionnel local, afin de garantir plus de stabilité aux majorités élues, et donc une capacité à envisager l'action politique et publique dans la durée* ».

Une mission conduite par M. Jacques Barthélemy, conseiller d'État, s'est rendue sur place afin de procéder à une large concertation avec les élus et de formuler des propositions concrètes. Selon les indications du Gouvernement, un projet de loi organique devrait être déposé au Parlement avant la fin de l'année 2010.

Votre rapporteur souligne que la situation générale de la Polynésie française n'a cessé de se dégrader au cours des dernières années, l'instabilité politique freinant les investissements tant publics que privés. Il juge indispensable une action de l'État qui permette de redonner confiance aux Polynésiens et de ne pas décevoir les attentes de la jeunesse.

2. Le recul de l'activité touristique

Origine clientèle	Nombre de touristes en 2008 (n-1)	Nombre de touristes en 2009 (n)	n / n-1
Amérique du Nord	62 266	44 668	- 28,3%
Amérique du Sud et centrale	7 873	6 671	- 15,3%
Europe	82 838	72 857	- 12%
Pacifique - Asie	42 632	35 395	- 17%
Nouvelle-Calédonie	3 815	3 875	1,6%
Hawaii	367	377	2,7%
Autres	2 908	3 319	14,1%
Autres zones	887	856	- 3,5%
Total visiteurs	196 496	160 447	- 18,3 %

Source : IEOM - GIE Tahiti Tourisme

La crise économique et financière internationale amorcée depuis 2008 a eu pour conséquence une forte baisse de la fréquentation, confirmée en 2009, des touristes américains, japonais, néo-zélandais et australiens, qui constituent les clientèles majoritaires de la destination.

A cela s'ajoute une baisse significative du nombre de croisiéristes, en raison notamment de l'arrêt des escales en Polynésie de deux principaux armateurs (le Tahitian Princess en décembre 2008 et le Star Flyer en février 2010). Le ministre polynésien du tourisme annonçait toutefois en juillet 2010 son intention de supprimer les conventions entre les opérateurs de croisières et la Polynésie, jusqu'alors obligatoires pour faire escale dans le territoire, et ceci afin de relancer le marché de la croisière.

Malgré des efforts récents en matière de capacité d'accueil, cette baisse de compétitivité et de parts de marché s'explique également par une offre de produits touristiques beaucoup trop faible (excursions, valorisation de l'intérieur), un manque de formation du personnel, des tarifs élevés, ainsi que par les conflits sociaux qui frappent régulièrement l'archipel.

3. L'évolution de la dotation globale de développement économique de Polynésie

Le 4 février 2010, l'Etat et la Polynésie française se sont accordés pour faire évoluer en 2011 la dotation globale de développement économique (DGDE) d'un montant de 150,9 millions d'euros et lui substituer trois nouveaux instruments financiers. Aussi les communes de Polynésie se voient-elles affecter une dotation spécifique.

L'**article 77 du projet de loi de finances pour 2011** met en place ces nouvelles règles relatives aux concours financiers de l'État à la Polynésie française. Ainsi, il institue, en remplacement de la DGDE, trois nouvelles dotations qui s'établissent de la façon suivante :

- une dotation de fonctionnement de la Polynésie française, appelée **dotation globale d'autonomie**, égale à 60 % du montant versé, soit 90,5 millions d'euros. Cette dotation sera destinée au fonctionnement de la collectivité. Libre d'emploi, elle a vocation à évoluer selon les mêmes règles que la DGF ;

- une **dotation territoriale pour l'investissement des communes** de Polynésie, égale à 6 % du montant versé, soit 9,05 millions d'euros. Cette dotation servira au financement des projets de traitement des déchets, d'adduction en eau potable et d'assainissement des eaux usées ;

- un **concours de l'Etat aux investissements prioritaires** de la Polynésie française, égal à 34 % du montant versé, soit 51,30 millions d'euros. Cette dotation fera l'objet d'une convention pluriannuelle déterminant notamment les secteurs d'intervention.

Votre rapporteur souhaite **que cette nouvelle répartition permette une utilisation effective des crédits d'investissement alloués à Polynésie française**, dont il avait relevé en 2009 qu'ils n'étaient que très partiellement consommés.

Il se félicite par ailleurs de la création d'une dotation spécifique pour les investissements communaux, qui correspond aux préconisations exprimées par votre commission dans son rapport sur les communes polynésiennes¹.

Il approuve totalement les modifications proposées par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, nos collègues Eric Doligé et Marc Massion, tendant à prévoir le versement au Fonds intercommunal de péréquation (FIP) de la dotation destinée aux communes. Cette modification ne peut que contribuer à une meilleure stabilité institutionnelle en Polynésie française, comme l'avait relevé le rapport d'information de votre commission.

¹ Voir le [rapport n° 130](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, « Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité ».

4. Les moyens des communes et le développement de l'intercommunalité

• *La mise en œuvre de la réforme d'octobre 2007*

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 a étendu aux communes de Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics les dispositions des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ce texte rend applicables en Polynésie française les modifications intervenues en droit commun dans le droit des collectivités territoriales. Il entraîne le passage au régime de droit commun des actes des communes avec un contrôle *a posteriori* au plus tard le 1er janvier 2012. Les communes qui le souhaitent peuvent, dès le 1er janvier 2009, anticiper cette date. A l'heure actuelle, 37 communes sur 48 ont déjà opté pour le contrôle de légalité *a posteriori*.

L'ordonnance du 5 octobre 2007 précitée fixe par ailleurs des délais pour la mise en œuvre par les communes polynésiennes de leurs compétences relatives à l'eau, à l'assainissement et au traitement des déchets. Ces délais sont les suivants :

- pour le traitement des déchets, les communes doivent avoir organisé le service au plus tard le 31 décembre 2011 ;

- le service de la distribution d'eau potable devra être assuré par les communes au plus tard le 31 décembre 2015 ;

- pour l'assainissement, le délai de mise en œuvre est fixé au 31 décembre 2020 au plus tard.

En outre, l'ordonnance précitée comporte des mesures d'adaptation visant à faciliter le financement de ces services par les communes. En effet, l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales interdit aux communes métropolitaines de prendre en charge sur leur budget principal les dépenses effectuées au titre des services publics à caractère industriel ou commercial sauf, notamment, pour les services d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants.

En Polynésie française, compte tenu des contraintes géographiques et de la nécessaire progressivité pour la tarification des services publics, la dérogation concerne les communes de moins de 10 000 habitants. Elle est par ailleurs étendue aux services du traitement des déchets et de distribution d'électricité.

Afin de permettre aux communes de mettre en place ces services publics environnementaux, l'Etat et la Polynésie française ont décidé de **consacrer un volet spécifique du contrat de projets 2008-2013 au financement d'opérations d'assainissement, d'adduction d'eau potable et**

de gestion des déchets, permettant de soutenir ces projets à hauteur de 90 %, pour un montant total de 137,9 millions d'euros.

La modernisation du droit applicable aux communes de Polynésie française s'accompagne d'une réflexion sur leurs besoins de financement. Les communes polynésiennes ne disposent en effet que d'une fiscalité propre embryonnaire. Or, la mise en œuvre effective des compétences qu'elles détiennent suppose des moyens financiers importants.

Aussi la réforme de la dotation globale de développement économique allouée à la Polynésie française permettra-t-elle **la création, à compter du 1^{er} janvier 2011, d'une dotation territoriale pour l'investissement des communes** d'un montant de 9,054 millions d'euros. Cette dotation sera affectée au financement des opérations dédiées à la mise en œuvre des services publics environnementaux.

Par ailleurs, le gouvernement de la Polynésie française réfléchit à des transferts de fiscalité aux communes de Polynésie française et à la création de taxes nouvelles dont les taux seraient décidés par les conseils municipaux.

• ***La lente progression de l'intercommunalité***

En Polynésie française, les premiers syndicats intercommunaux ont été créés dans les années qui ont suivi la mise en place des communes, soit au début des années 1970. Le développement de l'intercommunalité apparaît aujourd'hui comme une nécessité pour que les communes puissent assumer pleinement leurs nouvelles compétences.

La Polynésie française compte actuellement 8 structures intercommunales, dont deux créées en 2010 :

- le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) créé le 1^{er} juin 2010 entre les communes de Pirae et d'Arue pour l'assainissement des eaux usées ;

- la communauté de communes des Marquises regroupant les 6 communes de l'archipel (cf. infra).

Enfin, d'autres projets de création de structures intercommunales sont en cours :

- le SIVU de Raiatea pour la collecte et le traitement des déchets ;

- le SIVU de Tahiti ouest pour la création et la gestion d'une fourrière intercommunale ;

- le SIVU ou syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) pour quatre communes du Sud de l'île de Tahiti (avant-projet).

Par ailleurs, l'extension du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux communes de la Polynésie française a entraîné la création d'une commission de coopération intercommunale de Polynésie française, ou CCIPF (article L.5211-42 du CGCT).

La CCIPF a été constituée en septembre 2009 et a tenu sa séance d'installation le 25 février 2010. Présidée par le haut commissaire et composée de 40 membres¹, elle est chargée d'établir et de tenir à jour un état de la coopération intercommunale, de formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale, la CCIPF doit également donner des avis sur les projets de création d'EPCI, d'extension du périmètre d'EPCI et de fusion d'EPCI à fiscalité propre et sur toute demande de retrait d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes ou d'un syndicat mixte.

Cette commission constitue d'ores et déjà un outil privilégié d'information du cadre intercommunal, encore mal connu des élus communaux. Elle devrait permettre de faciliter les souhaits de regroupement. Mais, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre restera limité en l'absence de fiscalité communale et de cadre réglementaire fixé par la Polynésie française pour le transfert de certaines de ses compétences.

Sous la direction de son rapporteur, la CCIPF doit élaborer un programme de travail avec pour objectif la réalisation d'un schéma de l'intercommunalité en Polynésie française.

Toutefois, votre rapporteur souligne que le partage des compétences fixé par la loi organique statutaire de 2004 entre la Polynésie française et les communes ne confère pas à celles-ci une aussi grande latitude d'action que les communes métropolitaines, qui disposent d'une clause générale de compétence. Ainsi, les communes polynésiennes ne peuvent intervenir dans les matières suivantes : aides et interventions économiques, aide sociale, urbanisme, culture et patrimoine local, que dans les conditions définies par une loi du pays.

Or, aucune loi du pays n'a été prise dans ce contexte, et à ce jour, la pratique veut que les communes interviennent dans ces domaines sans loi du pays.

Par ailleurs, la création de structures de coopération intercommunale est freinée par la quasi inexistence de fiscalité communale. En effet, la Polynésie française est compétente depuis 2004 pour instituer des impôts ou taxes spécifiques aux communes, mais elle n'a pas exercé cette compétence. L'absence de fiscalité obère le développement de structures intercommunales plus intégrées, la création de SIVU et de SIVOM apparaissant actuellement plus adaptée à la situation et à la gestion mutualisée des compétences : eau, déchets, assainissements.

En outre, la grande dispersion archipélagique des communes est un obstacle majeur au développement de la coopération intercommunale en matière de gestion de services, comme l'avait relevé votre commission en 2008.

¹ 24 représentants des communes, 8 représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 6 représentants de l'assemblée de la Polynésie française, 2 membres du gouvernement.

Enfin, trente-cinq ans après la création des communes, les élus communaux se montrent peu enclins à renoncer à une partie de leur pouvoir au profit d'un groupement intercommunal.

Toutefois, en raison d'une situation financière dégradée due à une masse salariale importante et à la forte baisse des recettes fiscales de la Polynésie française qui composent l'assiette du fonds intercommunal de péréquation (FIP), principale recette en fonctionnement et en investissement pour les communes, les élus commencent à prendre conscience de l'intérêt des regroupements permettant de mutualiser quelques compétences de gestion et de bénéficier de dotations spécifiques (DGF, DGE bonifiées notamment) affectées aux structures intercommunales intégrées (communautés d'agglomération et communautés de communes).

Ainsi, la mise en œuvre d'une intercommunalité efficace (communautés de communes) en Polynésie française apparaît comme un objectif pertinent et souhaitable, mais difficile à atteindre rapidement compte tenu du contexte géographique et de la culture politico-administrative locale.

Il semble donc préférable de promouvoir, à titre transitoire, le développement de SIVU et de SIVOM, en prenant appui sur les services publics environnementaux qui doivent se développer, et sur la recherche de mutualisation de compétences, de matériels et de locaux.

• *Le projet de communauté de communes des Marquises*

La communauté de communes des Marquises regroupant les six communes de l'archipel a fait l'objet d'un arrêté de périmètre du haut commissaire en date du 27 mai 2010. La création de cette **première communauté de communes de Polynésie française** devrait intervenir au 1^{er} janvier 2011, après adoption des statuts.

Aussi votre rapporteur salue-t-il le travail accompli par les élus des Marquises, auxquels votre commission avait recommandé de s'organiser en communauté de communes, lors de sa mission d'information de 2008¹.

Cette communauté réunira les communes de Fatu Hiva, Hiva Oa, Nuku Hiva, Tahuata, Ua Huka et Ua Pou, soit au total 8 632 habitants.

Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) aura pour compétence obligatoire l'aménagement de l'espace et des actions de développement économique, qui sont des compétences de principe de la Polynésie française (article 43-II de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

¹ Voir le [rapport n° 130](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des lois par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, « Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité ».

En effet, par une loi du pays adoptée par l'assemblée de la Polynésie française le 6 juillet 2010, la communauté de communes des Marquises est autorisée :

- à élaborer des projets de développement économique ;
- à intervenir dans le domaine de l'aménagement de l'espace par la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics.

La mise en œuvre de cette collaboration entre la Polynésie française et la communauté de communes sera formalisée par des conventions approuvées en conseil des ministres et par l'organe délibérant de la communauté de communes.

Les compétences de la communauté de communes des Marquises

La communauté de communes aura pour compétences obligatoires :

- l'élaboration d'un schéma de développement touristique permettant la mise en valeur cohérente des ressources touristiques locales, notamment par la localisation des sites historiques, entretien et restauration ;

- la création et l'aménagement de chemins de randonnée d'accès à des sites touristiques naturels ou construits par l'homme, l'entretien des chemins restant la compétence des communes membres ;

- la réalisation d'études d'opportunité sur l'aménagement des dessertes, routes d'accès et chemins de pénétration afin de répondre au problème de désenclavement des vallées ;

- l'organisation et la promotion des filières économiques dans les domaines de l'agriculture, du bois, de la pêche et de l'artisanat, par la conduite d'études d'opportunité permettant la réalisation d'équipements communautaires ;

- l'identification des zones d'activités, notamment leur localisation et les équipements permettant de créer des ateliers-relais et tous bâtiments d'activité économique d'intérêt communautaire (marchés communaux et communautaires notamment) nécessaires à la mise en œuvre de ces opérations de développement.

Elle aura pour compétences optionnelles la protection et la mise en valeur de l'environnement, l'action culturelle et sportive, l'eau potable, l'assainissement, le transport maritime inter-îles et l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

5. Un phénomène de « rattrapage » en matière de délinquance

Avec 12 141 crimes et délits constatés en 2009 par l'ensemble des services de police et de gendarmerie, la Polynésie Française a enregistré une augmentation de 11,04 % de la criminalité et de la délinquance. Le taux de criminalité de la collectivité atteint 46,75 ‰ et reste inférieur à celui de la métropole (56,39 ‰).

Les mineurs représentent 17,18 % du total des mis en cause en 2009. Ce taux a diminué entre 2009 et 2008 de 0,26 point, puisqu'il se situait à 17,44% en 2008. En comparaison, il s'élève en métropole à 18,27 % pour l'année 2009.

Les escroqueries et les infractions économiques et financières ont augmenté de 11,96 % en 2009 et les infractions sur les stupéfiants de 34,3 %. Les taux d'élucidation de la délinquance générale et de la délinquance de proximité sont respectivement de 61,35 % et de 32,29 % (37,70 % et 12,83 % en métropole).

Crimes et délits constatés par la police et la gendarmerie en Polynésie française

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evol 2008/2009	Evol 1999/2009
Police nationale	2710	3501	3439	2974	2918	2847	2604	2 755	2502	2775	+10,91%	+2,39%
Gendarmerie nationale	5376	5658	6118	6112	6409	7302	6658	8 036	8432	9366	+11,08%	+74,21%
Total	8086	9159	9557	9086	9327	10149	9262	10 791	10 934	12141	+11,04%	+50,14%

Source : ministère de l'outre-mer

La délinquance a augmenté de 50,14 % en 10 ans en Polynésie française, passant de 8 086 faits constatés à 12 141. Cette augmentation de la délinquance se retrouve en zone police (+2,39 %) mais surtout en zone gendarmerie (+ 74,21 %).

Cette évolution doit être relativisée, la Polynésie française ayant longtemps été un territoire préservé. En 2000, le nombre de crimes et délits y était faible et on constate aujourd'hui un phénomène de « rattrapage », hissant la délinquance vers le niveau moyen national. Ainsi, en 2009, les taux de criminalité pour la délinquance générale (46,75 ‰) et pour les atteintes aux biens (24,32 ‰) sont inférieurs à ceux de la Nouvelle-Calédonie (respectivement 54,49 ‰ et 33,64 ‰), et encore plus nettement à ceux de la métropole (respectivement 56,39 ‰ et 35,68 ‰).

Des raisons conjoncturelles et structurelles permettent d'expliquer cette évolution. En effet, la situation sociale et économique s'est dégradée depuis 2008. En outre, **la surpopulation carcérale chronique conduit à la non-exécution de nombre de peines d'emprisonnement fermes prononcées par les juridictions, ce qui encourage un sentiment d'impunité.** De fait, trop souvent, la petite et moyenne délinquance ne reçoit pas de réponse pénale suffisamment dissuasive.

Toutefois, le Fonds interministériel de prévention de la délinquance devrait être bientôt étendu à la Polynésie française. Cette extension permettra de relancer la dynamique de la prévention de la délinquance et une meilleure prise en charge des jeunes.

6. La trop lente progression des projets relatifs au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania

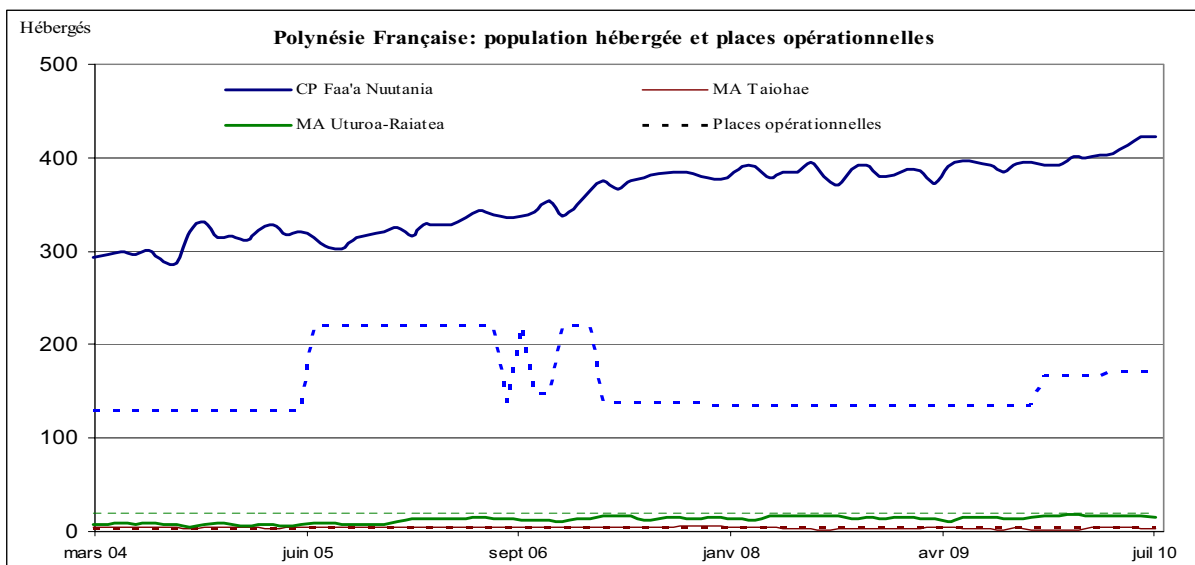
La Polynésie française compte 3 établissements pénitentiaires :

- le centre pénitentiaire de Faa'a à Tahiti (171 places) ;
- la maison d'arrêt de Taiohae, dans les îles Marquises (5 places) ;

- la maison d'arrêt d'Uturoa-Raiatea dans les Îles-sous-le-Vent (20 places).

Les prisons polynésiennes accueillent 440 détenus au 1^{er} août 2010, pour 196 places. Ces trois établissements présentent des situations disparates. En effet, si les maisons d'arrêt de Uturoa-Raiatea et Taiohae-Marquises affichent une occupation conforme aux limites de leur capacité opérationnelle, le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania est confronté à une surpopulation carcérale qui atteint des niveaux records.

En effet, les taux d'occupation respectifs des maisons d'arrêt de Taiohae et d'Uturoa-Raiatea sont de 60 % et 75 % alors que celui du centre pénitentiaire de Faa'a est de l'ordre de 247 % :



Source : ministère de l'outre-mer

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la population carcérale devrait encore augmenter, en raison notamment du nombre de peines non exécutées. En conséquence, il a été décidé :

- la construction d'un nouvel établissement de 410 places sur le site de Papeari. L'écriture du programme est en cours et la livraison de la structure est prévue en 2015.

- la réhabilitation de l'établissement de Faa'a, qui serait reconfiguré en maison d'arrêt. L'étude de faisabilité doit débuter fin 2010 et la fin des travaux est prévue en 2016.

F. LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE ET DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Une délégation de votre commission, composée de M. Bernard Frimat, vice-président du Sénat, et de votre rapporteur, s'est rendue en Nouvelle-Calédonie du 18 au 26 septembre 2010, afin d'étudier la mise en œuvre des transferts de compétence prévus, en application de l'accord de

Nouméa, par la loi organique du 19 mars 1999 modifiée, ainsi que la situation générale du territoire. Le compte rendu de ce déplacement fera ultérieurement l'objet d'un rapport d'information.

1. La mise en œuvre des transferts de compétences

La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 a modifié la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, afin d'adapter le calendrier de transfert de certaines compétences et d'aménager les modalités de compensation financière, ainsi que les conditions de mise à disposition de personnels de l'Etat auprès de la Nouvelle-Calédonie.

Cette loi organique a reporté à la fin décembre 2011 le vote des lois du pays relatives au transfert des compétences en matière d'état civil, de droit civil et commercial, et de sécurité civile.

Les autres compétences qui doivent être transférées d'ici 2014 (enseignement, police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et de la circulation maritime) ont fait l'objet de lois de pays, votées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 30 novembre 2009 :

- loi du pays n° 2009-9 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire ;

- loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation aérienne s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de la vie humaine dans les eaux territoriales ;

- loi du pays n° 2009-11 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international.

Ces lois du pays ont retenu l'échéancier de transfert suivant :

2011	
1er janvier	Sécurité de la navigation dans les eaux territoriales
1er juillet	Police et réglementation de la circulation maritime d'un point à l'autre de la Nouvelle-Calédonie et de la sauvegarde de la vie humaine en mer
2012	
1er janvier	Enseignement du second degré public et privé
	Enseignement primaire privé
	Santé scolaire
2013	
1er janvier	Police et sécurité de la circulation aérienne intérieure

• ***Les transferts prévus par l'article 23***

A ce jour deux établissements publics de l'Etat ont été transférés à la Nouvelle-Calédonie, en vertu de l'article 23 de la loi organique (l'Office des postes et communications et l'Institut de formation des personnels administratifs). Les établissements publics suivants doivent encore être transférés à la Nouvelle-Calédonie par des décrets en Conseil d'Etat pris sur propositions du congrès, qui précisent la date et les modalités de transfert :

- l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) ;

- l'agence de développement de la culture kanake (ADCK). Par courrier du 20 janvier 2010, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie propose au Premier ministre un transfert au 1^{er} janvier 2012.

- le centre de documentation pédagogique (CDP). Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a émis le 27 juillet 2010 le souhait que ce transfert soit réalisé en 2011. Compte tenu des mécanismes liés au financement des transferts de compétences, ce transfert pourrait être effectif à compter du 1^{er} janvier 2012.

• ***Les modalités d'établissement de la compensation financière***

Aux termes de la loi organique du 19 mars 1999 modifiée, le droit à compensation des charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxe et fonds de concours, constatées sur une période de dix ans précédant le transfert de compétences.

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. La dotation globale de compensation (DGC) évolue chaque année en fonction d'un taux résultant de la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours.

Les nouvelles modalités de calcul du droit à compensation s'appliqueront uniquement pour les nouveaux transferts. En revanche, les nouvelles modalités d'évolution de la DGC sont applicables à tous les transferts, même ceux en cours dès l'exercice 2010.

Pour ce qui concerne la compensation des charges en matière d'enseignement public du second cycle du second degré, le droit à compensation des charges d'investissement est égal à la moyenne des dépenses actualisées, constatées sur la période comprise entre 1998 et 2007. Ce droit à compensation évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, la loi organique de 2009 prévoit la poursuite du financement par l'État des opérations de réalisation des **lycées d'enseignement général, technique et professionnel du Mont-Dore et de Pouembout** qu'il a engagées avant que le transfert ne soit effectif.

Votre rapporteur insiste sur **l'obligation pour l'État de réaliser ces projets conformément aux perspectives de développement de la Nouvelle-Calédonie et de ses besoins croissants en matière d'éducation et de formation, et en inscrivant chaque année dans la loi de finances les crédits de paiement nécessaires**. Il relève que l'expérience malheureuse du lycée Escoffier, de Nouméa, dont les travaux ont été suspendus pendant de longues semaines faute de crédits, n'est pas de nature à préserver la confiance des citoyens.

- ***La mise à disposition de personnels***

Les personnels de l'enseignement sont, à compter du transfert de la compétence et pour une durée indéterminée, mis gratuitement et globalement à la disposition de la Nouvelle-Calédonie.

Afin d'accompagner de manière plus globale la Nouvelle-Calédonie dans l'exercice de ses compétences, d'ores et déjà transférées ou à venir, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et le haut commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ont signé le 20 septembre 2010, en présence de la délégation de votre commission, un projet de **convention cadre** sur l'accompagnement du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, définissant le cadre, les domaines et les modalités de l'accompagnement par l'Etat.

Cette convention-cadre permet de définir des priorités claires en termes de mesures d'accompagnement et d'anticiper ainsi d'éventuelles difficultés techniques liées aux transferts de compétences. Elle vise à éviter que la Nouvelle-Calédonie ne soit conduite à multiplier des demandes successives et isolées grâce à une définition claire du périmètre de l'accompagnement de l'Etat, des modalités pratiques de sa mise en œuvre, ainsi que des domaines d'intervention.

2. Le Comité des signataires

Le VIIIème Comité des signataires de l'accord de Nouméa s'est réuni à Paris le 24 juin 2010, sous la présidence de M. François Fillon, Premier ministre.

Dans la perspective de la consultation sur l'autodétermination prévue après 2014 par l'accord de Nouméa, et qui portera sur : « *le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* », les signataires ont convenu qu'un travail de préparation, qui n'est pas une négociation, est nécessaire et doit s'inscrire dans la durée, indépendamment de toute échéance électorale.

Ce travail de collecte partagée d'informations doit permettre aux responsables politiques calédoniens d'acquérir ensemble des outils théoriques et juridiques qui pourront nourrir leurs réflexions et participer à la pleine information de la population.

Les signataires ont convenu de faire réaliser par des experts indépendants un bilan global de l'accord de Nouméa. A cette fin, un comité de pilotage se réunira tous les trois mois sous la présidence du haut commissaire de la République. Il aura pour tâche d'approfondir les éléments de discussion dans la perspective de la consultation prévue après 2014, à l'aide de présentations théoriques et pratiques, en particulier d'exemples pris dans les pays insulaires du Pacifique.

Ce comité fera appel à des experts français et étrangers, choisis d'un commun accord.

En ce qui concerne les grands projets miniers et métallurgiques, le comité a noté avec satisfaction, l'adoption, le 18 mars 2009, du schéma de mise en valeur des richesses minières, qui figure parmi les objectifs de l'accord de Nouméa.

Ce schéma repose sur un développement raisonné et équilibré de l'industrie minière et métallurgique, en privilégiant la valorisation locale de la ressource, la préservation de l'environnement et l'utilisation d'une partie des bénéfices au profit des communautés vivant à proximité des sites miniers, ainsi qu'au développement des générations futures.

Les signataires ont convenu de prolonger ce travail par une réflexion sur l'élaboration d'un schéma industriel dans ce secteur économique essentiel, notamment en vue d'assurer une cohérence dans la durée des projets miniers et métallurgiques et de l'action des opérateurs et des provinces.

Les signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie

Le point 1.5 de l'accord de Nouméa prévoit que « *des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque, devront être recherchés en commun, pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous* ».

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a mis en place en 2007, un comité de pilotage composé de représentants des partis politiques, de syndicalistes, de coutumiers, de représentants des églises, d'associations et des communautés culturelles de Nouvelle-Calédonie, soit une vingtaine de personnes qui ont choisi, pour la devise, l'hymne et le graphisme des billets, de passer par un concours populaire.

En avril 2008, un jury composé des membres du comité de pilotage a tenu deux réunions successives pour désigner les lauréats. Les résultats ont été les suivants :

- la devise de la Nouvelle-Calédonie retenue est « Terre de parole - Terre de partage »,

- l'hymne de la Nouvelle-Calédonie est « Soyons unis, devenons frères » ;

- s'agissant des billets de banques, plusieurs modèles ont été retenus, après avis du représentant de l'IEOM, membre du jury.

En juillet 2008, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a préparé un projet de loi du pays définissant trois des cinq signes identitaires. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 octobre 2008, considère que les trois signes identitaires proposés pour marquer l'identité de la Nouvelle-Calédonie ne méconnaissent « aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ».

Par délibération n° 5 du 8 juin 2009, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a institué une commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi du pays relative aux trois signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie. Le 18 août 2010, le Congrès a voté à une large majorité la devise, l'hymne et les propositions relatives au graphisme des billets de banque.

Concernant les autres signes identitaires, le Comité des signataires, lors de sa réunion du 24 juin 2010, a recommandé que le drapeau tricolore et celui du FLNKS flottent côte à côte en Nouvelle-Calédonie, « dans la perspective des prochains Jeux du Pacifique et dans l'esprit de la poignée de main entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou ». Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a parachevé le processus en émettant un vœu en ce sens le 13 juillet dernier, avant que le Premier ministre, M. François Fillon, n'assiste à la levée des deux drapeaux dans l'enceinte du haut commissariat de la République, le 17 juillet.

3. Développer l'intercommunalité

A ce jour, la Nouvelle-Calédonie n'a pas intégré les évolutions de l'intercommunalité et notamment l'intercommunalité à fiscalité propre des communautés de communes et d'agglomération.

On observe cependant, notamment au sein de l'agglomération de Nouméa, une volonté manifeste de bâtir un véritable projet intercommunal autour de cette agglomération de plus de 150 000 habitants

Une réflexion est donc conduite proposant de transposer le dispositif adopté en 2007 pour les communes de Polynésie française. Un projet d'ordonnance devrait donc transcrire, en les adaptant au contexte local, au sein du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les dispositifs relatifs aux communautés de communes et d'agglomération.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par le ministère de l'outre-mer, le projet d'ordonnance pourrait être élaboré pour un objectif d'entrée en application au 1^{er} janvier 2012.

4. Les avancées prometteuses des projets d'usine des provinces Nord et Sud

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie, tout comme son économie, est particulièrement marquée par l'exploitation de ses ressources en nickel, qui représenteraient près du quart des ressources mondiales. Les projets d'exploitation des gisements de Koniambo et de Goro devraient rééquilibrer l'économie de la Nouvelle Calédonie, en constituant des pôles forts d'activité au nord et au sud.

● ***Le lancement de la construction de l'usine du Nord (Koniambo)***

Prévu par le protocole de Bercy signé en 1998, le projet de valorisation du gisement de Koniambo, est situé dans la province Nord. La Société Minière du Sud Pacifique (SMSP, détenue à 87 % par la province Nord) et Falconbridge avaient fait part en 2005 de leur engagement irrévocable de s'engager dans la construction de cette usine. Falconbridge ayant été racheté en août 2006 par Xstrata, opérateur minier suisse, c'est le nouvel opérateur qui après une revue générale du projet a décidé de sa réalisation.

Le chantier de l'usine a été évalué à 4,35 milliards de dollars. Une aide fiscale de 780 millions de dollars lui a été accordée (sur trois exercices fiscaux) pour la construction de la centrale électrique d'une puissance maximale de 350 MW.

Le projet devrait être opérationnel en 2013. Il comportera une usine pyrométallurgique d'une capacité de 60 000 tonnes par an de métal contenu dans les ferronickels, un port en eau profonde, une centrale électrique et des installations de désalinisation d'eau de mer. Le complexe devrait employer un millier de personnes (mine, usine, centrale électrique) et générer 2 500 emplois indirects.

En 2009, l'avancement du projet sur le terrain comprend : les terrassements, le camp de construction et la plateforme de stockage de minerai, une usine de fabrication de béton (fév. 2009), le chenal d'accès, le quai (av. 2009- fév. 2010), la construction des turbines, du convoyeur de minerai des infrastructures sur le site de Vavouto, l'acheminement par bateau des modules industriels et l'édification (fin 2009) de la centrale électrique.

Aujourd'hui près de 60% des travaux ont déjà été réalisés. Les premiers des 17 modules, fabriqués en Chine, qui composent l'usine de traitement de nickel, alimentée par le minerai du massif du Koniambo, sont arrivés en Nouvelle-Calédonie en septembre 2010. La délégation de votre commission a pu observer avec satisfaction les travaux d'installation de ces modules. Votre rapporteur se félicite de la concrétisation d'un projet essentiel pour l'avenir et l'équilibre de la Nouvelle-Calédonie.

L'usine devrait entrer en production en 2012.

● ***Les progrès de l'usine de Goro (province sud)***

Le projet de l'usine de Goro est désormais conduit par une filiale du groupe minier brésilien Vale. Les trois provinces y sont associées au moyen de la Société de Participations Minières du Sud Calédonien (SPMSC), dont la Province Sud possède 50 %.

Le chantier est désormais en voie d'achèvement. Les effectifs décroissent progressivement pour laisser place en 2009 aux 900 employés permanents de Vale Nouvelle Calédonie.

L'Etat a, accordé en 2004, le bénéfice de la défiscalisation au projet de l'usine de traitement du nickel, ainsi qu'à la construction de la centrale électrique de Prony Energies, nécessaire au fonctionnement du projet industriel.

L'usine produira 60 000 tonnes de nickel et 5 000 tonnes de cobalt par an à l'horizon 2012.

Après l'incident du 1^{er} avril 2009¹, la Province Sud a pris un arrêté exigeant la mise en œuvre de préconisations formulées par un rapport d'audit (changement des joints d'étanchéité, révision de l'usine de fabrication d'acide, garantie que tous les jets d'acide peuvent être contenus dans un bassin de rétention, procédures opérationnelles de sécurité...).

Après les retards suscité par cet incident, le calendrier de mise en service de l'usine a, à nouveau, été remis en cause le 21 avril 2010 par l'effondrement d'une colonne d'extraction de 40 mètres de haut dans la zone d'extraction par solvant (incident sans impact sur la sécurité des employés, ni sur l'environnement).

En attendant que les réparations soient effectuées et les colonnes testées, la production d'oxyde de nickel ne pourra se poursuivre selon le processus retenu par l'industriel. Le calendrier actuel prévoit un redémarrage des opérations après réparation, avec une réception progressive des installations entre décembre 2010 et mai 2011. La montée en puissance de la production devrait permettre de lancer la production commerciale à la fin du deuxième trimestre 2012.

• *Le schéma de mise en valeur des richesses minières*

Prévu par l'article 39 de la loi organique du 19 mars 1999, ce schéma a été adopté en 2009. Ses principaux outils ont été mis en place :

- la modification du code minier, comportant une nouvelle réglementation en particulier en matière environnementale proche du droit métropolitain (police des mines), en accord avec les orientations du schéma, ainsi qu'un cadre réglementaire rénové pour le contrôle des exportations de minerai, qui conditionne la stratégie industrielle de la Nouvelle-Calédonie en matière minière. Entre 2012 et 2015, l'ensemble des exploitations existantes devront se mettre en conformité avec les règles du nouveau code minier ;

- la création du Fonds Nickel, qui a vocation à financer de manière pérenne un programme de réhabilitation des sites miniers, pour résorber le « passif environnemental » lié à l'activité minière, et à soutenir la profession minière lors des périodes de crise ;

¹ Une fuite de 2 500 litres d'acide sulfurique concentré à 98 % a été constatée, à cause d'un joint de dilatation défailant. La fuite s'est déversée dans la rivière voisine, le bassin de rétention n'étant pas fonctionnel. Il n'y a eu aucun blessé mais la faune du creek de la baie Nord a été très endommagée.

- la mise en place du Centre National de Recherche Technologique (CNRT) sur le « nickel et son environnement », embryon de politique structurée de recherche appliquée sur le territoire dans le domaine de la mine ;

- la relance du calcul des ressources, qui visera à fiabiliser les estimations des ressources du territoire ;

- la création d'un observatoire du nickel et du cobalt, outil décisionnel à la disposition des sociétés minières et des collectivités du territoire compétentes en matière de mine.

Par ailleurs, les élus de la Nouvelle-Calédonie ont confirmé leur souhait de mettre en œuvre le **Fonds Nickel pour les générations futures**, qui recevra une partie des recettes fiscales du nickel, à des fins d'épargne pour les générations futures et de diversification de l'économie de la Nouvelle-Calédonie.

En outre, le Comité des signataires de l'accord de Nouméa du 24 juin 2010 a décidé de prolonger le travail engagé par le schéma de mise en valeur des richesses minières par une réflexion sur l'élaboration d'un schéma industriel, dans le but d'assurer une cohérence dans la durée des projets miniers et métallurgiques et de l'action des opérateurs et des provinces.

La préservation des récifs coralliens

Le classement, le 8 juillet 2008, au patrimoine mondial de l'UNESCO des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie apporte une reconnaissance hautement symbolique au travail accompli par les acteurs institutionnels et la société civile néocalédonienne pour la protection et la gestion durable de ce patrimoine exceptionnel. Il est le fruit d'un engagement commun des trois provinces, de la Nouvelle-Calédonie et de l'Etat, le comité local de l'IFRECOR (Initiative Française pour les Récifs Coralliens) ayant assuré le pilotage global du projet.

Ce sont les deux tiers du lagon (soit 15 000 km² sur un total de 23 000 km²) qui ont ainsi été inscrits sur la liste du patrimoine mondial, soit le deuxième plus grand site récifal inscrit, immédiatement après la Grande barrière australienne.

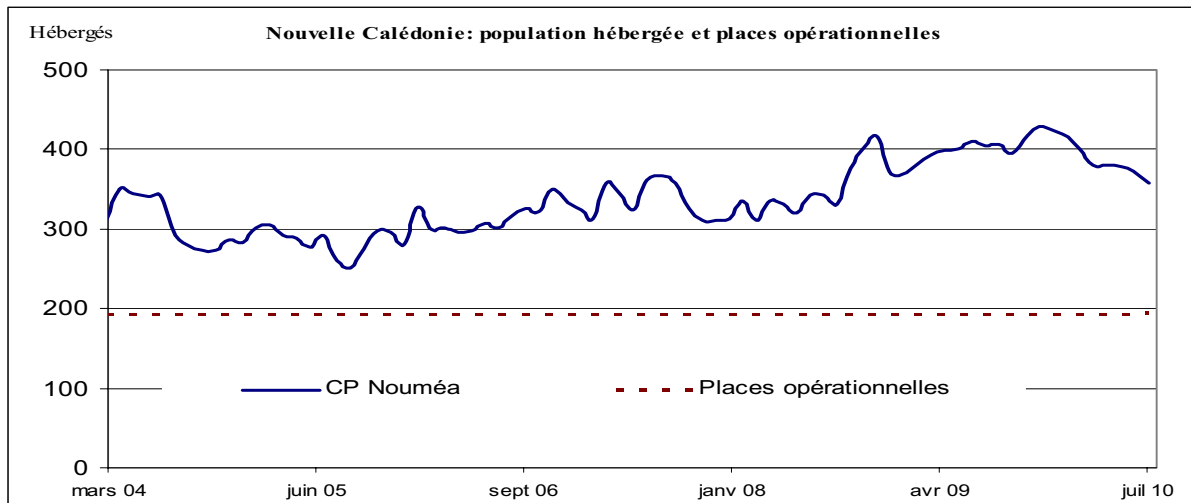
Votre rapporteur, membre du Comité national de l'IFRECOR, souligne que la France assure, depuis de juillet 2009 et jusqu'à la fin 2011, en partenariat avec le Samoa, le secrétariat de l'Initiative internationale pour les récifs coralliens (*International Coral Reef Initiative*, ICRI). Lors de l'assemblée générale de l'ICRI tenue à Monaco en janvier 2010, la France et le Samoa ont présenté le plan d'action qu'ils entendent mettre en œuvre : formulation d'un nouvel appel à l'action internationale, élargissement des membres de l'ICRI, valorisation de la recherche scientifique et sensibilisation des décideurs.

Cette réunion a permis l'élaboration d'une recommandation et de propositions pour la préservation et la gestion durable des récifs coralliens et écosystèmes associés de la région des Caraïbes (tourisme, espèces envahissantes, aires marines protégées), et d'une recommandation sur la limitation des impacts des pêcheries en milieu récifal.

La France enfin a proposé d'accueillir le prochain colloque international sur la gestion des écosystèmes marins tropicaux (ITMEMS) en Guadeloupe en 2011.

5. La situation pénitentiaire

Le centre pénitentiaire de Nouméa, d'une capacité de 192 places, accueillait au 1^{er} août 2010, 175 détenus au sein du quartier « centre de détention » (QCD) et 182 dans le quartier « maison d'arrêt » (QMA), soit 357 personnes au total. Le taux d'occupation était alors de 175 % au QMA et 193,6 % au QCD.



La situation de surpopulation à laquelle est, depuis plusieurs années, confronté cet établissement, génère de sérieuses difficultés de fonctionnement, en termes d'hygiène, de sécurité et de cohabitation.

L'établissement est caractérisé par la vétusté des infrastructures et leur inadaptation aux standards actuels. Par ailleurs, le domaine pénitentiaire, d'une superficie de 20 ha, permettrait de nombreux aménagements.

A ce jour, l'administration pénitentiaire mène deux projets :

- la construction d'un centre pour jeunes détenus (mineurs et jeunes majeurs), d'une capacité d'une vingtaine de places. Les travaux sont terminés et la mise en fonctionnement est prévue fin 2010 ;

- la réalisation d'un centre semi-liberté/centre pour peines aménagées de 80 places, dont la livraison est prévue fin 2012.

Le projet de réhabilitation globale de l'établissement, établi au début de l'année 2009, a pour objectif de porter la capacité d'accueil du site à 490 places. L'étude de faisabilité, menée par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, a été remise en juin 2010 et conclut à la possibilité technique de mener ce projet.

Parallèlement, la direction de l'administration pénitentiaire poursuit les opérations d'amélioration relatives aux conditions d'accueil par la rénovation des quartiers et de renforcement de la sûreté du site, notamment par la rénovation du mur d'enceinte, l'installation d'une clôture et la réhabilitation du poste de centralisation de l'information.

G. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, TERRAIN DE RECHERCHE PRIVILÉGIÉ

Les zones économiques exclusives (ZEE, 200 milles nautiques) des îles subantarctiques et des Iles Eparses s'étendent respectivement sur 1 615 000 km² et 735 300 km². Elles représentent 16 % et 7 % de la surface totale des ZEE françaises, qui permettent ainsi à la France de se placer au deuxième rang mondial après les États-Unis.

La conformation du plateau continental autour des îles subantarctiques (Kerguelen, Crozet, Saint-Paul et Amsterdam) a par ailleurs permis le dépôt auprès de la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies de plusieurs dossiers de demande d'extension de la zone maritime sous juridiction française, pour atteindre 350 milles. Ainsi, la France a déposé plusieurs dossiers en 2009 demandant l'extension du plateau continental en ce qui concerne les îles Saint-Paul-et-Amsterdam, l'archipel de Crozet, les Iles Kerguelen et la Terre Adélie.

Comme l'année dernière, votre rapporteur déplore que la suppression des revenus que tiraient les TAAF de l'immatriculation des navires de commerce sur leur registre ne soit toujours pas compensée. Il en résulte une perte de recettes annuelle de plus d'un million d'euros chaque année pour le territoire, dont le budget total atteint 23 millions d'euros¹.

Cette absence de compensation est une des causes importantes de la dégradation des finances du territoire, qui a connu un déficit de 1,11 million d'euros en 2008.

Constatant cette dégradation, l'Etat a apporté aux TAAF des crédits d'investissement supplémentaires, dans le cadre du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) abondé par les crédits du plan de relance de l'économie Outre-mer. Les TAAF ont ainsi bénéficié depuis 2009 de subventions d'un total de 4 millions d'euros, qui ont permis d'importants travaux de rénovation.

Pour 2011, les dotations allouées au budget des TAAF sur le programme 123 progresseront de 5,9 % pour atteindre 6 300 000 euros.

1. Le développement des activités de recherche dans l'ensemble des districts

Les TAAF accueillent de nombreuses activités de recherche, dans des domaines très variés, touchant aussi bien les sciences de la vie, que les sciences de l'univers. Elles hébergent en outre des observatoires de la Terre (sismologie, magnétisme, ionosphère, chimie atmosphérique...) qui jouent un

¹ L'article 34 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) dispose que les navires de commerce immatriculés au registre des TAAF pourront être immatriculés au RIF sur simple demande. Le RIF est opérationnel depuis février 2006 et l'ensemble des navires de commerce ont été transférés sur demande des armateurs au nouveau registre RIF.

rôle essentiel dans le maillage de la planète, dont le réseau est particulièrement lâche dans les régions australes.

La présence de Météo France dans tous les districts permet également de maintenir un rôle d'observatoire météorologique dans ces régions isolées, mais non dépourvues de trafics maritimes.

Plusieurs de ces programmes de recherche sont indispensables à la gestion de la réserve naturelle des Terres australes françaises, créée en 2006 et dont les TAAF sont l'organisme gestionnaire. Une convention a donc été signée entre l'IPEV (Institut Paul-Emile Victor) et les TAAF en décembre 2009 afin d'y développer des programmes de recherches ayant une finalité conservatoire (suivi de population, veille sur l'introduction d'espèces invasives, validation scientifique des actions conservatoires...).

Les TAAF accueillent chaque année plus de 225 chercheurs français ou étrangers pour une soixantaine de programmes de l'IPEV. En outre, la présence d'installations du Centre national d'études spatiales (CNES) à Kerguelen (suivi satellitaire) et du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) à Crozet, Kerguelen et prochainement en Terre-Adélie complète cette intense activité scientifique¹.

Aussi la France occupe-t-elle le cinquième rang mondial des auteurs d'articles relatifs à l'Antarctique, derrière les Etats-Unis, le Royaume Uni, l'Australie et l'Allemagne, et le premier rang en ce qui concerne les articles relatif à la région subantarctique².

L'intégration des îles Éparses au sein des TAAF a donné une dimension nouvelle à ces travaux de recherche. L'IPEV n'ayant pas la compétence en matière de développement des programmes scientifiques dans les îles Eparses, les TAAF doivent instruire elles-mêmes les sollicitations des scientifiques qui souhaitent travailler dans la zone.

Afin de fixer un cadre logique de recherche qui devra répondre aux attentes de l'Etat en matière de connaissance et de développement, les TAAF ont demandé leur concours à l'Institut national de l'écologie et de l'environnement (CNRS-INEE) et à l'Institut national des sciences de l'univers (CNRS-INSU).

Après une présentation des enjeux et objectifs scientifiques sur les Eparses lors d'un colloque du groupe d'études de votre commission sur l'Arctique, l'Antarctique et les terres australes, qui s'est tenu au Sénat le 5 octobre 2009³, l'INEE et l'INSU ont diffusé un appel à mobilisation d'intérêt, qui a suscité plus de 53 projets.

¹ Le CEA assure une veille relative au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, signé à New York le 24 septembre 1996.

² Étude bibliométrique portant sur les années 1992-2007 ; la même étude sur les années récentes confirme ces classements.

³ Voir les actes de ce colloque dans le rapport d'information de votre rapporteur, « Les Iles Eparses, terres d'avenir », fait au nom de la commission des lois, n° 299 (2009-2010).

La recherche dans les TAAF est financée par les universités, le CNRS, l'IPEV et l'Agence Nationale pour la Recherche. Les TAAF apportent un soutien logistique permanent et contribuent donc très significativement à l'organisation de la recherche.

La présence française dans les Iles Eparses

Outre les chercheurs qui peuvent être amenés à y séjourner, la présence française est assurée dans les Iles Eparses par des militaires et des météorologues. Ainsi, 14 militaires et un gendarme sont installés sur chacune des trois îles Éparses du canal du Mozambique (Europa, Juan de Nova et Europa), soit 45 personnes, relevées tous les 45 jours et placées sous le commandement des FAZSOI (Forces armées de la zone sud de l'océan Indien).

Par ailleurs, 4 agents de Météo-France sont présents à Tromelin. Relevés tous les mois, ils dépendent de la direction interrégionale de Météo France.

Votre rapporteur juge indispensable le maintien d'une présence militaire et scientifique dans les Iles Éparses, afin d'éviter qu'elles ne soient livrées aux pirates et aux trafiquants, qui pourraient rapidement en détruire les écosystèmes, comme le montre l'exemple tragique de l'île de Clipperton.

Votre rapporteur salue par ailleurs la signature, le 7 juin 2010 à Port Louis, par MM. Alain Joyandet, alors secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, et Arvin Boolell, ministre mauricien des Affaires Etrangères, d'un **accord-cadre sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants**.

Cet accord original établit un partenariat actif dans des domaines très divers, tels que la protection de l'environnement marin, la gestion durable de la ressource halieutique, l'observation des phénomènes naturels et la recherche archéologique. Un Comité de cogestion sera mis en place dès son entrée en vigueur et se réunira au moins une fois par an, alternativement en France et à l'île Maurice

2. Une politique ambitieuse de protection de l'environnement

Un plan d'action spécifique aux Iles Eparses a été défini et mis en œuvre dans le cadre de l'IFRECOR sur la période 2006-2010 avec un fort accent porté sur la connaissance. De même, un plan d'action des TAAF a été adopté et validé pour la période 2008-2010 dans le cadre du plan d'action outre-mer de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Parmi les décisions les plus significatives, il faut mentionner la création en octobre 2006 dans les îles subantarctiques de la plus grande réserve naturelle de France et d'Europe avec 7 000 km² de surfaces terrestres et 15 000 km² de surfaces marines.

Ces îles, du fait de leur éloignement des centres d'activités humaines et de leur isolement, sont des sanctuaires originaux et sans équivalents, dont le patrimoine biologique quasi encore intact est d'une richesse et d'une importance considérables reconnues au niveau mondial. La réserve est le lieu par excellence de programmes scientifiques conférant à la recherche française dans le domaine subantarctique une position de leader au niveau mondial. Le

plan de gestion de la réserve naturelle est en voie de finalisation et devrait être adopté avant la fin de 2010, année internationale de la biodiversité.

Enfin, pour ce qui concerne les Iles Eparses de l'Océan indien, au-delà de la campagne de ramassage des déchets accumulés depuis de nombreuses années, conduite en 2009, l'arrêté de mise à l'étude du projet de parc naturel marin sur les près de 50 000 km² de la zone économique exclusive des Glorieuses a été signé le 2 août 2010. Cette dernière est contigüe à la zone économique exclusive de Mayotte, dont les eaux ont été classées en parc naturel marin par décret du 18 janvier 2010.

La mise en place de ces deux parcs naturels marins contigus doit permettre à terme une gestion cohérente de l'ensemble de la zone économique exclusive française située entre le nord-ouest de Madagascar et les Comores, soit de l'ordre de 110 000 km², lui conférant de fait le statut d'aire marine protégée d'importance internationale. A ce titre, elle pourra constituer également une réponse diplomatique appropriée, au regard des revendications territoriales de certains Etats voisins.

Trois objectifs principaux pourraient lui être assignés : assurer une gestion durable des activités de pêche, notamment thonière, dans la région, en prolongement de l'accord-cadre signé entre les deux collectivités pour coordonner leurs politiques de gestion responsable de la pêche et de l'environnement ; assurer une gestion durable de la biodiversité¹ ; jouer un rôle de sentinelle pour le suivi de son évolution aux regards du développement du tourisme et des effets du changement climatique.

Enfin, votre rapporteur tient à saluer la nomination, pour la première fois au poste de préfet, administrateur supérieur des TAAF², d'un sénateur, notre ancien collègue Christian Gaudin, qui avait exprimé sa passion pour ce territoire tant au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, que dans ses fonctions de vice-président du groupe d'études rattaché à votre commission.

*
* *
*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2011.

¹ Les Glorieuses comportent une grande variété d'espèces et d'habitats marins, dont une dizaine d'espèces menacées inscrites sur la liste rouge de l'UICN, ainsi qu'un complexe récifal précieux. Les plages et le lagon constituent un site important de nidification et de nurserie des tortues vertes et les tortues imbriquées.

² Décret du 11 octobre 2010.