

N° 67

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

A V I S

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légis.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 14), 1739 (tome VI), 1740 (tome VI) et in-8° 458.

Sénat : 61, 62 (annexe n° 8) et 64 (tome XXII) (1983-1984).

Loi de finances. — Départements d'Outre-Mer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — PRÉSENTATION DU BUDGET DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER POUR L'ANNÉE 1984	4
A. — Les crédits du secrétariat d'Etat aux DOM-TOM	4
B. — Les crédits des ministères techniques	8
DEUXIÈME PARTIE. — LE BILAN ÉCONOMIQUE ENREGISTRÉ DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	10
A. — Le nécessaire développement économique	10
B. — Les grands équilibres	15
C. — La politique sectorielle	21
TROISIÈME PARTIE. — LES PROBLÈMES DE L'INSERTION DES ORIGINAIRES DES DOM EN MÉTROPOLE	25
A. — Un constat démographique	25
B. — La politique menée par le gouvernement en faveur des originaires des DOM	27
C. — Le bilan de l'ANT	27
D. — Les assises nationales des originaires d'outre-mer	32
QUATRIÈME PARTIE. — L'AVENIR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ..	35
A. — Les conséquences de la décentralisation	35
B. — La mise en place des nouvelles institutions	36
C. — Les cas particuliers de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte	38

Mesdames, Messieurs,

Les départements d'Outre-mer sont des collectivités qui constituent des parties intégrantes de la République française dont l'histoire est liée indéfectiblement à celle de la Métropole.

En dépit des problèmes difficiles qu'elles connaissent encore, ces terres lointaines ont cependant connu, au cours des années qui viennent de s'écouler, des progrès appréciables dans le domaine social et non négligeables dans le domaine économique.

Il importe de poursuivre les politiques menées dans le domaine de l'aide aux entreprises, du développement des infrastructures, de l'amélioration de la scolarisation et de la formation.

Elles doivent être menées concurremment par le Secrétariat d'Etat chargé d'une mission d'initiation et de coordination, et par les différents ministères techniques dont l'intervention n'a cessé de croître dans les années récentes.

Votre Commission des Lois, très attentive aux problèmes de l'outre-mer tient à participer très largement au débat qui s'instaure lors de la discussion budgétaire.

Outre la présentation générale des crédits affectés à l'outre-mer et le bilan économique de l'exercice 1982-1983, votre Commission s'est attachée à l'étude de deux problèmes spécifiques tenant aux difficultés de l'intégration des originaires des DOM en métropole d'une part, et à l'évolution institutionnelle de ces départements d'autre part.

I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER POUR 1984.

Les crédits affectés aux départements d'outre-mer dans le projet de budget du secrétariat d'État aux Départements et Territoires d'outre-mer ne traduisent pas la totalité de l'effort financier qui leur est consenti par l'État. Des dotations en faveur de l'outre-mer sont en effet prévues au budget de chaque ministère.

A. — Les crédits du secrétariat d'État aux départements et territoires d'outre-mer :

En raison du changement de structure du Secrétariat d'État, il n'existe plus de budget des départements d'outre-mer. En revanche, comme pour les années précédentes, le budget pour l'année 1984 est présenté en trois sections :

— une section commune regroupant les crédits affectés aux moyens de services figurant au sein du seul titre III ;

— une section DOM retraçant les interventions dans les départements figurant au sein des titres IV, V et VI ;

— une section TOM retraçant les interventions menées dans les territoires figurant également aux titres IV, V et VI.

Les caractéristiques essentielles du budget apparaissent dans le tableau suivant :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET

	1983	1984	%
<i>Dépenses ordinaires</i>			
Titre III - Section commune	431 310 865	469 153 813	+ 15,03
Titre IV - Section D.O.M.	149 653 739	156 917 593	+ 4,85
Titre IV - Section T.O.M.	170 263 280	185 433 679	+ 8,9
Total des dépenses ordinaires	751 227 884	838 505 085	+ 11,63
<i>Dépenses en capital</i>			
Section D.O.M. (CP)	288 760 000	249 352 000	- 13,4
(AP)	(381 697 000)	(399 911 000)	+ 4,77
Section T.O.M. (CP)	162 744 000	131 682 000	- 19,3
(AP)	(195 940 000)	(179 345 000)	- 8,46
Total dépenses en capital (CP)	451 504 000	381 034 000	- 15,6
(AP)	(577 637 000)	(579 256 000)	+ 0,28
Total général des crédits de paiement.....	1 202 731 884	1 219 539 085	+ 1,4

Le total général des crédits de paiement passe de 1 202 millions de francs à 1 219 millions de francs, soit une progression de 1,4 % contre une hausse de 8 % enregistrée l'an dernier. L'évolution prévue pour 1984 est, par ailleurs, sensiblement moins favorable que celle de l'ensemble des dépenses civiles dont l'augmentation s'établit à 6,5 %. Les chiffres correspondant aux crédits votés pour 1983 s'établissaient respectivement à + 9,4 % pour le budget des DOM-TOM contre + 11,9 % pour le budget de l'État.

Les constats dressés l'an dernier ne peuvent qu'être réitérés. Le développement de l'outre-mer ne constitue pas l'une des priorités du Gouvernement : 0,15 % du budget civil de l'État y sont seulement consacrés.

Votre Commission des Lois ne peut qu'adhérer aux réserves émises par la Commission des Finances quant à la publication tardive des documents budgétaires retraçant l'ensemble de l'effort réalisé par les différents ministères en faveur des départements d'outre-mer.

Le budget du secrétariat d'État, chargé d'une fonction de coordination entre les différents ministères, ne représente en effet qu'un vingtième environ des crédits globalement affectés aux DOM.

Enfin, il est indispensable de marquer notre désapprobation sur les opérations de réduction ou report de crédits sur les exercices ultérieurs. Pour l'année 1983, elles se sont traduites par une réduction d'un montant de 55 millions de francs. Ces annulations représentent 3,1 % du montant du budget initial et portent essentiellement sur les dépenses en capital du titre V, soit 18,6 % des crédits de paiement et 25 % des autorisations de programmes. Le titre VI est relativement moins affecté : 9,9 %.

Par ailleurs, le taux de progression de 1,4 % recouvre des réalités très différentes.

Comme l'an dernier, la section commune augmente fortement : 15,03 % contre 21 % en 1983. Cette progression résulte des mesures de revalorisation de traitement des fonctionnaires, des dégagements de crédits destinés à la mise en place du S.M.A. en Nouvelle-Calédonie, et à la subvention versée pour assurer le fonctionnement des offices dans ce même territoire. La section des DOM enregistre une baisse de 7,3 % contre une baisse de 2 % en 1983. La section des TOM est affectée d'une contraction égale à 4,8 % contre une progression de 8,1 % en 1983.

SECTION DÉPARTEMENTALE D'OUTRE-MER

Désignation	Crédits votés pour 1983	Crédits prévus pour 1984			Variation en %
		Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Dépenses ordinaires					
Interventions politiques et administratives	72 281 202	72 281 202	— 2 589 889	69 691 313	— 3,5
Actions économiques (encouragement et interventions)	1 478 469	1 478 469	— 47 621	1 430 848	— 3,2
Actions sociales (assistance et solidarité).....	75 894 068	75 894 068	+ 9 901 364	85 798 432	+ 13,4
Totaux pour le Titre II et pour les dépenses ordinaires	149 653 739	149 653 739	+ 7 263 854	156 917 593	+ 4,85
Dépenses en capital					
Titre V - <i>Investissements exécutés par l'Etat :</i>					
Investissements hors de la Métropole	41 286 000	16 314 000	18 966 000	35 280 000	— 14,5
Titre VI - <i>Subventions d'investissement accordées par l'Etat :</i>					
Equipement administratif et divers	1 629 000	530 000	—	530 000	—
Investissements hors de la Métropole	245 845 000	90 631 000	122 911 000	213 542 000	— 13,1
Total Titre VI.....	247 474 000	91 161 000	122 911 000	214 072 000	— 13,4
Totaux pour les dépenses en capital	288 760 000	107 475 000	141 877 000	249 352 000	— 13,4
Totaux pour la section des départements d'outre-mer	438 413 739	257 128 739	+ 149 140 854	406 269 593	— 7,3

La section DOM

Le projet de loi de finances pour l'année 1984 se traduit par une contraction des crédits alloués à la section DOM d'un montant de 32 144 146 francs, soit une baisse de 7,3 % de crédits. Cette baisse s'analyse de la façon suivante ainsi que cela apparaît dans le tableau ci-dessus :

— les dépenses ordinaires passent de 149,6 millions de francs à 156,9 millions de francs, soit une augmentation de 4,85 % retraçant en particulier l'effort financier en faveur de l'A.N.T. ;

— les dépenses en capital passent de 288,7 millions de francs à 249,3 millions de francs, soit une contraction de 13,4 %. A titre de rappel, le montant de ces dépenses figurant au budget de 1982 s'établissait à 302 millions de francs.

L'évolution de la dotation accordée au FIDOM mérite de retenir l'attention. Le fonds d'investissement des départements d'outre-mer en tant qu'instrument d'impulsion et d'orientation des investissements publics en matière de développement économique et d'aménagement du territoire constitue l'un des éléments essentiels de la politique de développement des départements d'outre-mer.

Votre Commission des Lois avait l'an dernier insisté sur les conséquences d'une diminution des crédits affectés au FIDOM.

L'ensemble des crédits de paiement avait en effet fléchi de 10,5 % par rapport à 1982. Ce mouvement se poursuit et la baisse s'établit à 7 %. En revanche, les autorisations de programme ayant enregistré une progression de 16,1 % de 1982 à 1983 connaissent un rythme de hausse plus faible, égal à 9,3 %.

Il convient de noter que cette évolution générale traduit des réalités fort différentes. Les crédits de paiement de la section générale recouvrant les opérations relevant de l'action directe de l'État progressent de 20,34 % par rapport à 1983 tandis que les autorisations de programme correspondantes augmentent de 50,9 %. Certes, cette augmentation tient compte de l'existence d'une charge nouvelle supportée dans sa totalité par la section générale : celle des primes d'équipement et d'emploi qui était auparavant répartie entre les sections.

En revanche, la section locale reste inchangée et s'élève à 6,88 millions de francs de crédits de paiement. Enfin, la section départementale voit ses crédits de paiement fléchir de 33,9 % et ses autorisations de programme diminuer de 31,8 %. Cette forte contraction résulte de la prochaine création d'une section régionale à laquelle sera transférée une partie des crédits antérieurement affectés à la section départementale.

DOTATION F.I.D.O.M.

	Autorisation de programmes		Crédits de paiements	
	1983	1984	1983	1984
Section centrale	Mémoire	—	5,56	5,56
Section générale	155,85	234,34	103,95	124,14
Section locale	Mémoire	—	6,88	6,88
Section départementale	154,55	105,00	103,60	68,00
Totaux	310,40	339,34	219,99	204,58

B. — Les crédits des Ministères techniques

Les autorisations de programmes des différents Ministères s'élevaient pour 1983 à un montant estimé de 1 722 847 F contre 1 959 051 F en 1982, soit une baisse de 12 %.

Le montant des crédits civils retraçant l'ensemble de l'effort de l'État en faveur des départements d'outre-mer apparaît dans le tableau suivant :

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1983			1984		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. — Dépenses civiles						
Affaires sociales et solidarité nationale :						
I. Section commune	»	1,696	1,696	»	1,753	1,753
II. Santé et solidarité nationale	»	2 108,271	2 108,271	»	2 167,845	2 167,845
III. Travail	1,107	304,252	305,359	1,165	323,672	324,837
Agriculture	0,850	182,346	183,196	0,895	188,101	188,996
Anciens combattants	2,740	50,981	53,721	2,929	75,448	78,377
Commerce et artisanat	»	4,188	4,188	»	10,045	10,045
Culture et communication	3,265	14,895	18,160	3,484	21,184	24,658
Départements d'outre-mer	14,229	509,035	523,264	16,295	482,654	493,949
Economie et finances :						
I. Charges communes	»	646,615	646,615	»	714,315	714,315
II. Services économiques et financiers	3,093	499,971	503,064	3,297	553,804	557,101
Education nationale :						
I. Enseignement scolaire	»	5 112,291	5 112,291	»	5 413,366	5 413,366
II. Enseignement universitaire	»	97,748	97,748	»	98,786	98,786
Environnement	»	15,665	15,665	»	5,365	5,365
Formation professionnelle	»	104,785	104,785	»	177,013	177,013
Industrie et recherche :						
II. Industrie	»	10,318	10,318	»	10,990	10,990
III. Recherche	»	311,409	311,409	»	350,770	350,770
Intérieur et décentralisation	2,955	316,940	319,895	2,979	336,554	339,533
Justice	»	191,137	191,137	»	210,957	210,957
Mer	0,366	245,195	245,561	0,377	245,518	245,895
Postes et télécommunications	6,753	1 244,620	1 251,373	7,316	1 295,559	1 302,875
Services généraux du Premier ministre	»	0,166	0,166	»	0,173	0,173
Temps libre	0,370	36,718	37,088	0,400	30,723	31,123
Transports :						
I. Aviation civile	4,378	127,467	131,845	4,582	139,225	143,807
II. Transports intérieurs	»	94,635	94,635	»	95,735	95,735
Tourisme	0,229	2,348	2,577	0,252	0,250	0,502
Urbanisme et logement	1,859	522,315	524,174	1,924	830,927	832,851
Total hors DGF	42,194	12 756,007	12 798,201	45,895	13 780,732	13 826,627
Total avec DGF			14 000,091			14 697,962

D'un exercice à l'autre, la progression des interventions, non comprise la DGF, s'établit à 8 % tandis que celle de la dotation globale de fonctionnement d'élève à 9,4 %. Ainsi les interventions des Ministères dans les départements d'outre-mer progressent de 4,98 %.

II. — LE BILAN ÉCONOMIQUE ENREGISTRÉ DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Ce bilan économique peut être établi grâce à deux grandes catégories de paramètres. La première permet d'analyser les grands équilibres retraçant la situation de l'emploi, l'évolution des prix et celle de la balance extérieure et le volume de la production intérieure brute (P.I.B.). La seconde retrace les tendances récentes enregistrées dans les trois secteurs de l'économie.

Ce bilan ne saurait cependant être significatif s'il n'est pas replacé dans une perspective plus générale. Celle-ci définie hors de la préparation du IX^e plan se traduit par la nécessité du développement imposée aux départements d'outre-mer.

A. — Le nécessaire développement économique des DOM

• *les objectifs du Gouvernement*

La commission nationale pour la planification a retenu quatre orientations majeures concernant les DOM pour la période du IX^e plan. Elles portent sur l'amplification de la lutte contre le chômage, la recherche d'un développement économique autonome, la redéfinition et le renouvellement des solidarités, l'ouverture sur l'extérieur et la coopération.

La recherche d'un développement économique autonome constitue donc l'une des priorités du Gouvernement. Elle devrait permettre la mise en place progressive d'activités s'exerçant à l'échelle régionale, ainsi que l'implantation d'activités exportatrices permettant de rétablir l'équilibre des échanges.

Cette politique de développement ne doit plus être uniquement conçue en se fondant sur les équipements publics, ou l'extension de la protection sociale métropolitaine. En revanche, cette action doit s'articuler autour de :

- la lutte contre les inégalités,
- la constitution d'un tissu économique local.

La lutte contre les inégalités doit se traduire par la lutte contre les échecs scolaires et la décentralisation effective de l'action culturelle, par la mise en place d'une réelle politique des revenus et des prix permettant de réduire les écarts de rémunérations entre le secteur privé et le secteur public, et de contrôler l'évolution des prix notamment en réaménageant les circuits de distribution. Cette lutte passe également par la mise en place d'une politique foncière et le renforcement des solidarités internes.

Le second axe autour duquel la politique de développement doit s'ancrer est le développement d'un tissu économique local.

En raison de l'étroitesse des marchés locaux, le rôle des petites entreprises est essentiel et leur développement doit être facilité par les collectivités locales. Par ailleurs, les créations d'entreprises doivent s'accompagner d'une politique de formation réorientée des cadres.

Enfin, les productions locales doivent être favorisées, des débouchés locaux doivent leur être trouvés, la connaissance des marchés locaux doit être améliorée.

- *Les moyens de la politique de développement*

Trois éléments de la politique de développement entreprise dans les départements d'outre-mer méritent de retenir l'attention. Le premier concerne les moyens financiers de l'aide au développement, le second porte sur la mise en place de la réforme foncière, le troisième sur le rôle des associations de développement.

- *les moyens financiers :*

Trois systèmes d'aides aux investissements ont été mis en place dans les départements d'outre-mer : les incitations financières, les incitations fiscales, le crédit.

— Les incitations financières recouvrent le système de la prime d'équipement et de la prime d'emploi dont le champ d'application a été récemment étendu aux énergies renouvelables, aux activités touristiques et de loisir.

Par ailleurs, les régions d'outre-mer sont désormais susceptibles de verser, en application des décrets du 22 septembre 1982, des primes à la création d'entreprises ou à l'emploi.

— Les incitations fiscales recouvrent une exonération de 50 % des investissements productifs et des souscriptions au capital des sociétés de développement régional ou de sociétés effectuant dans les DOM

des investissements productifs dans le secteur industriel, hôtelier ou de la pêche (application des articles 238 bis HA et HB du Code Général des Impôts). La loi de finances rectificative pour 1982 a étendu le champ d'application des diverses exonérations fiscales et prévu que les possibilités de déduction peuvent, dans certains cas, atteindre 100 %. Par ailleurs, les opérations de franchisage réalisées par les entreprises industrielles métropolitaines avec des entreprises nouvelles exploitées dans les D.O.M. peuvent être exonérées de l'impôt sur les sociétés.

Enfin, une exonération temporaire de l'impôt sur les sociétés peut être accordée pendant 10 ans en application de l'article 208 quater du Code général des Impôts.

Diverses autres exonérations fiscales peuvent être consenties. Elles concernent l'octroi de mer, la taxe professionnelle et certains droits d'enregistrement.

— le crédit constitue le troisième moyen d'incitation au développement économique.

A la suite du comité interministériel du 22 juillet, il a été décidé le 17 février 1983 de créer une Caisse d'investissement des départements d'outre-mer en vue d'améliorer les conditions d'accès des entreprises au crédit. Ce compte spécial ouvert dans les livres de la SOCREDOM (société de crédit pour le développement des départements d'outre-mer) est géré par celle-ci indépendamment de la comptabilisation de ses opérations propres, avec individualisation de la part de chaque DOM au prorata de la circulation de chacun. Ce compte bénéficie des produits excédentaires de l'émission non directement distribués aux organismes publics bénéficiaires. La dotation pour l'année 1983 s'est élevée à 150 millions de francs.

Un comité composé à part égale de représentants du Ministre de l'Économie et des Finances et du Secrétaire d'État chargé des DOM, de la SOCREDOM ainsi que de l'IEDOM, détermine les conditions d'utilisation des ressources de la CIDOM.

Les décisions d'emploi de ces ressources sont prises par le Directeur général de la SOCREDOM dans le cadre des délégations consenties par son Conseil d'administration, les opérations retenues devant recueillir l'avis conforme du comité.

L'objet de cette caisse est de permettre l'attribution de concours financiers à des conditions favorables sous la forme de prises de participation, de prêts participatifs, d'octroi de caution ou aval, de dotations de fonds de garantie.

Certains projets industriels, en effet, peuvent buter sur l'obstacle classique qui est soit un manque de fonds propres, soit un risque trop important pour l'organisme financier lorsque le promoteur du projet ne réunit pas les garanties classiques exigées par les prêteurs.

Les opérations retenues sont instruites par les organismes de crédit habilités à les mettre en œuvre, à savoir par les agences locales de la SOCREDOM : les sociétés de crédit départementales, les réseaux des caisses de crédit maritime et des Banques populaires, ainsi que les Sociétés de développement régional des DOM.

L'accent est mis dès 1983 sur les orientations suivantes :

- aides à la création et au développement des PME et de l'artisanat, les activités risquées et innovantes étant spécialement soutenues ;
 - préservation du potentiel économique des DOM en aidant aux restructurations indispensables ;
 - maîtrise et renforcement du potentiel financier des organismes et circuit de financement existants par la constitution de fonds de garantie ;
 - participation au financement d'opérations exemplaires de structuration industrielle, comportant notamment l'installation d'activités nouvelles autour d'une filière.
- *la réforme foncière* :

Cette politique entreprise par le Gouvernement varie d'un département à l'autre.

En Guadeloupe, la réforme foncière porte sur 11 500 hectares dont la redistribution s'effectuera par location, conformément aux décisions prises lors du comité interministériel de l'outre-mer le 22 juillet 1982. Par ailleurs, l'intervention d'une société de placement immobilier, la SEFAG (Société d'Épargne Foncière Agricole Guadeloupéenne), devrait favoriser la constitution de groupements fonciers agricoles. Par ailleurs, la SAFER de Guadeloupe a été chargée du partage des terres en faire valoir direct et de l'encadrement des colons réinstallés dans le cadre de la réforme foncière.

En Guyane, l'application des dispositions des articles 58-17 et 58-18 du Code rural, relatifs aux terres incultes ou à l'abandon, devrait permettre de mener la politique de nécessaire mise en valeur des terres agricoles. Les articles visés plus haut donnent au Commissaire de la République le pouvoir de mettre en demeure le propriétaire de terres

incultes, insuffisamment exploitées, ou laissées à l'abandon, soit de les mettre en valeur, soit de les céder, soit de les vendre afin de faire accéder des agriculteurs à la petite propriété rurale.

En Martinique, les dispositions évoquées ci-dessus ont été utilisées par le Commissaire de la République sur environ 1 100 hectares. Par ailleurs, la SAFER de la Martinique a mis en œuvre une politique assez dynamique en vue de résoudre les problèmes aigus résultant de l'extension des friches dans les grands domaines.

A la Réunion enfin, l'action de la SAFER a porté sur environ 20 000 hectares ces dix dernières années. L'aménagement des Hauts doit être poursuivi dans les années à venir. Il a pour objet d'atténuer le déséquilibre existant entre cette région et la zone côtière et d'augmenter les productions agricoles destinées à approvisionner le marché local.

- *le rôle des associations départementales de développement :*

Ces associations sont au nombre de cinq.

L'ANDOM, Association nationale pour le Développement des DOM, se présente comme une structure d'accompagnement des investissements effectués dans ces départements. Cet organisme a apporté son soutien à la création d'une association ayant pour objet le développement des exportations à destination des pays de la région. L'ANDOM a également participé à la réalisation d'études concernant la valorisation de différents produits et la commercialisation originale des productions des DOM.

L'AGRIPA, Agence pour la Promotion industrielle de la Guadeloupe, a accordé son assistance technique à la réalisation de 13 projets industriels et a participé à une mission d'information au Québec.

L'ADEM, Association pour le Développement économique de la Martinique, a essentiellement axé ses interventions dans le domaine de l'information. Cet organisme prépare la constitution d'une banque de projets industriels ainsi que celle d'une banque d'opportunités d'investissements.

L'ADEG, Association pour le Développement de la Guyane, a entrepris une vaste campagne de promotion des productions de ce département à travers différentes foires ou salons.

L'ADIR, Association pour le Développement de la Réunion, a joué un rôle actif de coordination entre les milieux socio-professionnels concernés et les services de l'administration. Cette association a par ailleurs orienté son action en faveur des PMI.

Chacun de ces organismes a donc entrepris une politique intéressante de nature à favoriser le développement économique. Cette action s'est accompagnée de moyens financiers assez importants : 3,6 MF pour l'ANDOM, 820 000 F pour l'APRIGA (+ 12 %/1982), 439 000 F pour l'ADEG (+ 160 %/1982). Les données pour l'ADIR ne sont pas encore disponibles.

B. — Les grands équilibres

Replacé dans le contexte évoqué ci-dessus, un rapide bilan de la situation économique des DOM peut être établi. Il résulte tout d'abord de l'analyse des grands équilibres que sont la PIB, l'emploi, les prix et les échanges.

1. — La P.I.B.

En dépit de leurs spécificités et de leur dispersion géographique, les départements d'outre-mer présentent des caractéristiques historiques, climatiques, économiques qui permettent certains rapprochements et certaines comparaisons.

Au point de vue économique, ces départements atteignent approximativement le même niveau de développement ce qui les place en position tout à fait favorable par comparaison aux pays appartenant à la même zone géographique et présentant les mêmes grandes caractéristiques climatiques ou insulaires.

P.I.B. PAR HABITANT EN 1981

COMPARAISON DES P.I.B.

	Population 1981	PIB/habitant (en francs) (1980)	PIB/habitant (en francs) (1981)
Zone Caraïbe			
Guadeloupe	330 000	19 350	23 570
Martinique	325 000	23 200	26 170
Antilles néerlandaises	261 000	21 450	24 650
Saint-Kitts, Nevis	49 000	4 600	5 650
Porto Rico	3 675 000	15 050	18 190
Sainte-Lucie	122 000	4 250	5 270
Dominique	74 000	3 100	4 070
Trinidad et Tobago	1 185 000	21 850	30 790
Barbade	251 000	15 200	19 000
Haiti	5 104 000	1 350	1 630
Amérique du Sud			
Guyane française	63 000	14 400	18 620
Guyane	796 000	3 450	3 910
Surinam	353 000	14 200	16 500
Océan Indien			
Réunion	534 000	19 150	20 850
Maurice	971 000	5 300	6 900
Madagascar	8 969 000	1 750	1 790
Comores	358 000	1 500	1 740
Seychelles	63 000	8 850	9 770

2. — L'emploi

Les départements d'outre-mer connaissent, comme la métropole, une grave crise de l'emploi. L'évolution des taux du chômage est retracée dans le tableau suivant :

SITUATION DE L'EMPLOI

Départements	Demandeurs d'emploi en fin de mois (demandes non satisfaites)		Population active	taux de chômage	
	1982 (décembre)	1 ^{er} semestre 83 (juin)		1974	1982
Guadeloupe	20 646	16 396	105 960	19,4	15,4
Guyane	2 424	3 153	18 890	12,8	16,6
Martinique	25 876	20 524	104 480	24,7	19,6
Réunion	33 388	34 447	149 330 (1)	22,3	25,0
St-Pierre-et-Miquelon.....	244	138	2 140 (1)	11,4	6,4
Ensemble D.O.M.....	82 578	74 658	380 800	21,6	19,6
Métropole.....	2 099,200 (2)	—	21 774,860	9,6	—

(1) Recensement 1982.
(2) Septembre 1982.

L'analyse de ce tableau permet de confirmer que le chômage affecte plus les départements d'outre-mer que la métropole. Cependant, par rapport à l'année 1982, des résultats qui semblent encourageants sont enregistrés. En effet, le taux de chômage a tendance à baisser. Cette appréciation doit être assortie d'une réserve, les chiffres figurant dans le tableau ne concernent que le premier semestre 1983.

Trois caractéristiques spécifiques des départements d'outre-mer méritent de retenir l'attention dans le cadre de l'analyse de la situation de l'emploi : l'existence de chantiers de développement, la récente mise en place de l'A.N.P.E et celle de l'assurance chômage.

— les chantiers de développement

Afin de résoudre le problème du chômage, une politique originale a été mise en oeuvre dans les départements d'outre-mer. Elle se traduit essentiellement par les chantiers de développement qui ont occupé 12 465 personnes en 1982.

Pour le premier semestre de 1983, 5 657 personnes ont été employées au titre de ces chantiers de développement. Afin de réaliser ces opérations, des dotations budgétaires importantes ont été allouées aux différents départements pour un montant total de 55,5 millions de francs en 1982 et de 56,85 millions de francs en 1983.

BILAN DES CHANTIERS DE DÉVELOPPEMENT

Départements d'outre-mer	Nombre de travailleurs employés sur les chantiers		Dotations budgétaires annuelles MF	
	1982	1983 (1 ^{er} semestre)	1982	1983
Réunion	8 000	3 200	21	22,350
Martinique	2 134	1 285	13,5	13,5
Guadeloupe	1 717	647	13,5	13,5
Guyane	446	387	6	6
St-Pierre-et-Miquelon	168	138	1,5	1,5
Total	12 465	5 657	55,5	56,85

Le fonctionnement du système des chantiers de développement mis en place par une circulaire du 22 décembre 1971 a été précisé par une nouvelle circulaire élaborée par la délégation à l'emploi et le secrétariat d'état aux DOM-TOM. Dorénavant, les crédits ne seront affectés qu'après présentation de programmes précis d'utilisation agréés par la commission départementale prévue à cet effet.

De plus, le choix des chômeurs recrutés sur ces chantiers sera étroitement contrôlé de façon à vérifier qu'il s'agit de chômeurs peu ou pas qualifiés et que le recrutement permet d'en toucher le plus grand nombre.

— La politique de l'ANPE

Parallèlement, l'ANPE s'est implantée dans trois départements -la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion- au cours de l'année 1982. L'agence a enregistré 80 934 demandes d'emploi provenant pour 55,15 % d'hommes : parmi l'ensemble de ces demandes, 57,94 % émanent de personnes ayant moins de 25 ans et 34,93 % correspondent à un premier emploi.

Le nombre des offres d'emplois recueillies par l'ANPE s'élève à 15 368 en 1982. Ces offres ont été portées à la connaissance des intéressés par l'intermédiaire d'émission radio-télévisées quotidiennes ou par celui de libre service des offres existant au niveau des agences locales pour l'emploi.

Cette politique s'est traduite par 10 459 placements contre 10 504 en 1981. Cette légère baisse (0,42 %) s'explique par la réduction des offres d'emplois agricoles à la Réunion en revanche, la Martinique et la Guadeloupe enregistrent des hausses respectivement égales à 11,40 % et 10,95 %.

L'activité de l'ANPE a également porté sur la formation professionnelle : les inscriptions ont augmenté de 11,46 % et s'élèvent à 17 762.

Enfin, une attention toute particulière a été portée à la politique d'aide aux jeunes de 16 à 18 ans. Elle s'est traduite par la mise en place de 23 stages d'orientation, de 126 stages d'insertion concernant 4 398 stagiaires, et de 67 stages de qualification regroupant 947 stagiaires.

— L'assurance chômage

Le second élément de la politique du chômage consiste en la mise en place par des accord nationaux d'un système d'assurance chômage permettant un alignement de la réglementation avec la métropole concernant tant la nature que le montant des allocations et le taux de cotisation. La participation financière de l'Etat s'est établie à 163 000 F en 1983 contre 123 000 F en 1982.

Les prévisions pour 1984 portent sur 214 000 F soit % d'augmentation.

Le montant des allocations versées et des cotisations encaissées est retracé dans le tableau ci-joint. Les prévisions pour 1984 ne sont pas disponibles.

ALLOCATIONS CHÔMAGE

(en milliers de F)

	Montant des allocations versées		Montant des cotisations encaissées	
	1982	1 ^{er} semestre 1983	1982	1 ^{er} semestre 1983
Réunion	219 664	124 288	79 379	63 846
Martinique	84 518	64 121	47 401	41 140
Guadeloupe	108 241	66 231	46 577	38 651
Guyane	14 492	10 823	8 658	8 842
St-Pierre-et-Miquelon	3 761	3 073	1 113	807
Total	430 676	268 536	183 128	153 286

3. — L'évolution des prix et des salaires dans les départements d'outre-mer

— Les prix

Sur une longue période, l'augmentation des prix constatée dans les départements d'outre-mer est comparable à celle enregistrée en métropole. Cette évolution est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES PRIX

	1978	1979	1980	1981	1982	1978 à 1982
Guadeloupe	+ 8,1 %	+ 11,2 %	+ 14,9 %	+ 14,0 %	+ 10,2 %	+ 73,4 %
Martinique	+ 11,5 %	+ 10,2 %	+ 13,5 %	+ 15,4 %	+ 9,9 %	+ 76,8 %
Guyane	+ 8,0 %	+ 11,5 %	+ 12,5 %	+ 16,5 %	+ 11,9 %	+ 76,6 %
Réunion	+ 7,0 %	+ 9,3 %	+ 12,6 %	+ 13,9 %	+ 9,1 %	+ 63,6 %
St-Pierre-et-Miquelon.	—	+ 16,0 %	+ 16,4 %	+ 18,7 %	+ 17,0 %	—
Métropole	+ 9,7 %	+ 11,8 %	+ 13,6 %	+ 14,0 %	+ 9,7 %	+ 74,2 %

Dans les départements d'outre-mer, le facteur principal de hausse des prix peut être imputé aux services et aux produits pétroliers.

La très forte progression enregistrée à St-Pierre-et-Miquelon résulte en grande partie des variations de parités des monnaies. Ce département importe en provenance du Canada et de la zone \$ de nombreux produits.

— Les salaires

Depuis 1975, des opérations de rattrapage du SMIC ont été entreprises. Deux étapes essentielles doivent être notées. Tout d'abord, l'écart existant entre le SMIC de la Réunion et celui des Antilles - Guyane a été réduit.

Ensuite, les relèvements appliqués au SMIC des départements d'outre-mer ont été majorés par rapport à ceux concernant le SMIC de la métropole durant l'année 1982.

En 1983, cette politique n'a pas été poursuivie. En revanche, les augmentations du SMIC ont été effectuées à la même date qu'en métropole. Au 1^{er} mars 1983, les sommes respectivement versées aux intéressés ont été :

en métropole : 3 552,38 F

aux Antilles - Guyane : 2 962,57 F

à la Réunion : 2763,15 F

L'évolution décrite ci-dessus est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES SALAIRES

	1978	1979	1980	1981	1982	1978 à 1982
SMIC Réunion	+ 14,8 %	+ 16,6 %	+ 16,8 %	+ 22,3 %	+ 16,5 %	+ 122,73 %
SMIC Antilles Guyane	+ 12,5 %	+ 14,3 %	+ 14,5 %	+ 20,1 %	+ 16,5 %	+ 105,98 %
SMIC Métropole	+ 12,5 %	+ 14,3 %	+ 14,5 %	+ 20,1 %	+ 14,2 %	+ 101,91 %

4. — Les échanges

L'équilibre des échanges réalisés dans les départements d'outre-mer s'établit comme suit :

BALANCE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

(Millions de francs)

	Guadeloupe		Martinique		Réunion		Guyane		St-Pierre-Miquelon		Mayotte	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Importations	3 534	4 117	4 010	4 758	4 311	5 304	1 355	1 643	220,8	275,4	105,3	115,8
Exportations	509	548	705	625	571	688	192	212	71,4	93,8	9,1	5,4
Solde des échanges	- 3 025	- 3 569	- 3 305	- 4 133	- 3 740	- 4 616	- 1 163	- 1 431	- 149,4	- 181,6	- 96,1	- 110,4
Taux de couverture des importations par les exportations	14 %	13 %	18 %	13 %	13 %	13 %	14 %	13 %	32 %	34 %	9 %	5 %

Il ressort de ce tableau que les départements d'outre-mer sont très dépendants du commerce extérieur et obtiennent un taux de couverture de leurs importations par leurs exportation assez faible.

La progression enregistrée par les importations et les exportations ne permet pas de rattraper l'écart existant. En effet, le tableau suivant fait apparaître ce décalage existant en valeur :

	des importations 1982/1983	des exportations 1982/1983
Guadeloupe	+ 16 %	+ 7 %
Martinique	+ 19 %	- 11 %
Réunion	+ 23 %	+ 20 %
Guyane	+ 17 %	+ 10 %
St-Pierre-et-Miquelon	+ 25 %	+ 31 %

Trois remarques peuvent être faites à la lecture de ce tableau :

— le chiffre négatif enregistré par la Martinique correspond à une baisse de 31 % du volume des exportations qui sont passées de 345 000 tonnes en 1981 à 237 000 tonnes en 1982.

— La Réunion réussit à maintenir une évolution équilibrée de la progression des importations et des exportations.

— la situation de St-Pierre-et-Miquelon traduit l'importance des variations de parités. En effet, les importations n'ont pas varié en volume, mais elles ont progressé de 25 % en valeur du fait de l'évolution du cours du \$ canadien. Le Canada fournit l'archipel à concurrence de 61 % de ses importations.

Afin de remédier à cette situation des échanges peu satisfaisante, il a été décidé d'installer deux directions régionales du commerce extérieur l'une à la Réunion, l'autre couvrant les Antilles-Guyane. Cette structure destinée à stimuler les initiatives en vue de l'exportation et à organiser une prospection systématique des marchés interrégionaux sera progressivement mise en place de 1985 à 1988 dans le cadre du programme prioritaire d'exécution (PPE) intitulé « Vendre mieux à l'étranger ». De même la création d'un comité régional DOM-TOM regroupant les conseillers du commerce extérieur d'outre-mer est prévue.

C. — La politique sectorielle

Elle permet de donner une vue d'ensemble sur la situation économique des départements concernés. Elle se présente traditionnellement de la façon suivante :

- secteur primaire : activités agricoles, sylvicoles, pêche ;
- secteur secondaire : industrie et artisanat ;
- secteur tertiaire : services et administration.

• *Le secteur primaire*

La valorisation du potentiel agricole, qui occupe 25 % de la population active des départements d'outre-mer, repose sur trois éléments : le maintien des productions de base, l'extension des cultures de diversification et le développement des productions tropicales et de contre-saison.

Les résultats de la production sucrière sont satisfaisants à la Réunion : 258 278 tonnes, soit une progression de + 3 %. En revanche, ce secteur connaît de graves difficultés dans les Antilles. La récolte de cannes à la Martinique, 201 879 tonnes, est la plus faible jamais enregistrée. En conséquence, la production de sucre a baissé de 36 % et s'élève à 1 995 tonnes. Ces difficultés se répercutent au niveau des usines de transformation. A la Guadeloupe, la situation est relativement moins mauvaise. La production de cannes s'est élevée à 839 819 tonnes et celle de sucre à 71 757 tonnes, soit une augmentation de 21 % par rapport à 1982.

Les difficultés de l'économie sucrière tiennent donc uniquement au niveau de production. En effet, les départements d'outre-mer bénéficient du prix d'intervention communautaire sur ce produit.

La production de rhum a également connu une baisse inquiétante : 279 200 litres d'alcool pur en 1980, 258 000 litres en 1982. A ces difficultés, se superposent les inquiétudes portant sur l'avenir de ce produit dont la protection à l'entrée en métropole s'éteindra le 31 décembre 1985. Des négociations sont en cours dans le cadre européen sur ce problème particulier.

L'économie bananière semble à peu près remise des cyclones qui l'avaient affectée en 1979 et 1980. En effet, la production permet de satisfaire la demande à concurrence de 60 % du marché contre 66 % de part théorique. Ces résultats doivent inciter à maintenir la politique entreprise, ayant pour objet d'améliorer la qualité de la production, renforcer la responsabilité des planteurs en ce qui concerne la commercialisation des produits, la maîtrise des coûts de production, et le désendettement. Ce dernier aspect constitue en effet le problème majeur de ce secteur : en Martinique, il est égal à environ 50 000 F par hectare. Des solutions pourraient se trouver dans l'attribution de subventions, l'allègement des charges, l'examen au cas par cas des situations.

La diversification des productions constitue le second pôle de développement du secteur agricole. Elle se traduit par des actions concernant la production d'ananas dont les résultats sont satisfaisants, celle des avocats et des aubergines, ou des citrons verts dont le développement est encourageant.

En revanche, les productions d'essence de vétiver ou de géranium, ainsi que celle de la vanille, connaissent des difficultés liées tant à l'organisation du marché et à l'existence d'une forte concurrence qu'aux conditions climatiques défavorables.

• *Le secteur secondaire*

L'industrialisation résulte de la création de petites et moyennes entreprises et de la politique d'incitation des investissements. Ces deux éléments ont précédemment fait l'objet d'une analyse.

Le bilan de cette politique apparaît dans le tableau suivant.

LA CRÉATION DE P.M.E. DANS LES D.O.M. DE 1962 A 1982

Départements	Investissements	Nombre de dossiers	Primes	Nombre d'emplois
Martinique.....	367 805 120	106	51 045 320	1 933
Guadeloupe.....	379 926 290	130	58 709 496	2 409
Guyane.....	452 997 719	85	102 820 584	2 343
La Réunion.....	441 594 057	159	81 607 981	3 662
Saint-Pierre-et-Miquelon.....	4 821 000	1	1 446 000	5
Ensemble.....	1 647 144 186	481	295 629 381	10 352

Le montant des crédits d'aide à l'investissement et à la création d'entreprises a augmenté en 1983. Il s'élève à :

- 45 MF au titre des primes à l'industrialisation ;
- 150 MF au titre de la caisse d'investissement des départements d'outre-mer.

Cependant, l'ensemble de ces mesures ne saurait suffire à mettre en oeuvre une politique d'industrialisation équilibrée et efficace. Il est en effet également nécessaire de rentabiliser au maximum les ressources énergétiques de ces départements sans lesquelles aucun réel développement économique ne peut être envisagé.

L'agence française pour la maîtrise de l'énergie, le secrétariat d'Etat et les régions ont dégagé à cet effet un volume de crédits égal à 28,2 MF en 1983 (16,5 MF en 1982).

La production de techniques nouvelles, l'utilisation de la bagasse, du bois, le dessalement des eaux de mer, le développement de la prospection géothermique, les expériences solaires, sont ainsi menés à bien.

• *Le secteur tertiaire*

L'activité touristique des départements d'outre-mer est indispensable à leur développement économique et le bilan de l'exercice 1982-1983 marque un net redressement par rapport au précédent, du fait de l'effort important d'information et de promotion.

En 1982, la fréquentation hôtelière a progressé de 14,8 %. Les recettes en devises sont évaluées à 31 millions de francs en 1982, soit une augmentation de 20,7 % par rapport à l'année précédente.

L'effort de promotion du tourisme sera poursuivi dans les années à venir par la mise en œuvre de contrats de plans visant :

- la diversification des produits touristiques et des structures d'accueil,
- le développement du tourisme interrégional,
- l'amélioration de la desserte aérienne, l'aménagement des tarifs,
- le renforcement des structures techniques et administratives du tourisme,
- la mise en œuvre de moyens financiers adaptés dans le cadre de la réforme du régime des incitations aux investissements productifs.

III. — L'INSERTION DES ORIGINAIRES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN MÉTROPOLE

La situation des originaires des départements d'outre-mer habitant en métropole ne peut se comprendre sans qu'il soit fait référence à la situation démographique et économique de ces départements.

A. — Un constat démographique

Un recensement de la population a été effectué dans les départements d'outre-mer en 1982. Les principaux résultats figurent dans le tableau suivant :

Départements	1974	1982	Variation 1974-1982	Taux d'accroissement la population	Dont		Taux de migration
					Mouvement naturel	Solde migratoire	
Guadeloupe	324 500	328 400	+ 3 900	1,20 %	+ 32 500	- 28 600	- 8,81 %
Martinique	324 800	328 600	+ 3 800	1,17 %	+ 27 800	- 24 000	- 7,39 %
Guyane	55 100	73 000	+ 17 900	32,49 %	+ 9 000	+ 8 900	+ 16,15 %
Réunion	476 700	515 800	+ 39 100	8,20 %	+ 68 900	- 29 800	- 6,25 %
Saint-Pierre-et- Miquelon	5 800	6 000	+ 200	3,45 %	+ 400	- 200	- 3,45 %

Le taux d'accroissement de la population a tendance à se ralentir dans les Antilles. Le taux exceptionnel enregistré en Guyane s'explique principalement en raison de la forte immigration en provenance des pays limitrophes.

L'évolution du taux d'accroissement confirme la thèse exposée après la publication des résultats du recensement de 1974 selon laquelle les départements de la Martinique et de la Guadeloupe commençaient à réaliser leur transition démographique se traduisant essentiellement par une baisse de la fécondité. Toujours est-il que l'évolution globale de la population traduit également des taux de migration importants.

L'une des explications de ces flux migratoires se trouve dans l'évolution du chômage dont le taux est important.

CHÔMAGE DANS LES DOM

Départements	Demandeurs d'emploi en fin de mois (demandes non satisfaites)		Population active	Taux de chômage	
	1982 (décembre)	1 ^{er} semestre 1983 (juin)		1974	1982
Guadeloupe	20 646	16 396	105 960	19,4	15,4
Guyane	2 424	3 153	18 890	12,8	16,6
Martinique	25 876	20 524	104 480	24,7	19,6
Réunion	33 388	34 447	149 330(1)	22,3	25,0
St-Pierre-et-Miquelon	244	138	2 140(1)	11,4	6,4
Ensemble D.O.M.	82 578	74 658	380 800	21,6	19,6
Métropole	2 099 200(2)	—	21 774 860	9,6	—

(1) Recensement 1982.
(2) Septembre 1982.

Afin d'échapper au problème du chômage, nombreux sont ceux qui se sont tournés vers la métropole. Ils sont actuellement un peu plus de 500 000 et représente un flux migratoire annuel oscillant entre 10 000 et 12 000 arrivées dont les deux tiers proviennent des Antilles.

En 1975, cette population ne s'élevait qu'à 221 000 personnes, dont 157 000 (72 %) étaient nées dans un département d'outre-mer.

En sept ans, cette population s'est accrue de 291 000 personnes environ. Elle s'établit désormais à 512 594 personnes.

**ESTIMATION DES RESSORTISSANTS DES DOM
ÉTABLIS EN MÉTROPOLE**

	Ensemble	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Familles établies avant 1963	107 000	45 000	2 000	50 000	10 000
Familles établies depuis 1963 (implantations et naissances en métropole) :					
a) Migrations facilitées par le BUMI-DOM, puis l'A.N.T.	224 594	61 505	2 785	61 521	98 783
b) Migrations inorganisées	183 500	55 500	3 500	60 500	18 000
Etudiants - Scolarisés - Stagiaires venus recevoir en métropole une qualification technique	42 500	15 000	500	15 000	12 000
	512 594	177 005	8 785	192 021	138 783

Cette population se répartit inégalement sur le territoire. En effet, 45 % sont fixés en région parisienne, le reste étant réparti dans les régions Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur, Aquitaine, Midi Pyrénéen.

La répartition entre les différentes activités socio-professionnelles est également significative.

P.T.T.	18 300 agents
Autres administrations de l'Etat	15 000 agents
Assistance publique de Paris	15 000 agents
Collectivités locales en province	5 000 agents
Sociétés nationales, RATP, SNCF	5 000 agents
<hr/>	
Total	58 300 agents

B. — La politique menée par le Gouvernement en faveur des originaires des DOM

Cette politique a été totalement réorientée depuis 1981 en fonction de deux considérations principales :

— éviter, d'une part, que les jeunes ne quittent leur département d'origine pour des motifs essentiellement économiques liés en particulier au problème du chômage. La réalisation de cet objectif dépend du succès de la politique du développement économique entreprise dans ces départements ;

— prendre acte des difficultés accrues en matière d'emploi dans la métropole, ce qui se traduit par une détérioration sensible du nombre et de la qualification des emplois offerts aux originaires des départements d'outre-mer.

En conséquence, le Gouvernement a mis un frein à la politique d'incitation à l'immigration qui avait été menée jusqu'en 1981 par l'intermédiaire du BUMIDOM. Cette politique a conduit entre 1962 et 1982 à l'immigration de 164 289 personnes. Le plus fort mouvement de population ayant été enregistré en 1975, soit 11 311 personnes, n'a cessé de baisser régulièrement depuis cette date. Il faut cependant noter que ces flux correspondent à une politique de migration organisée et qu'il est nécessaire de tenir compte par ailleurs des flux spontanés évalués aux alentours de 10 000 à 12 000 personnes par an.

Le changement de politique s'est traduit au plan institutionnel par la création (en 1982) de l'ANT (Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des Travailleurs d'outre-mer) et celle plus récente d'un comité interministériel annoncée par le Premier Ministre le 16 juin 1983 lors des premières Assises nationales des originaires d'outre-mer.

C. — Le bilan de l'ANT

• **Les missions de l'ANT** correspondant aux nouvelles orientations gouvernementales peuvent être regroupées autour de 5 axes principaux :

1. — faciliter l'accueil et l'installation, en métropole, des originaires d'outre-mer ;

2. — développer, en collaboration étroite avec l'ANPE, une politique spécifique d'emploi et de formation ;

3. — contribuer au maintien des liens sociaux et culturels avec les départements d'origine, notamment par l'organisation d'un système de voyages à prix réduits, mais aussi par un appui financier aux associations regroupant les originaires d'outre-mer ;

4. — assurer l'insertion sociale, par une politique active d'aide sociale, et une contribution à la solution des problèmes de logement ;

5. — rendre possible, pour ceux qui le désirent, la réinstallation dans le département d'origine par la diffusion d'offres d'emplois, l'installation d'artisans ou d'agriculteurs, la mise en œuvre d'actions de formation dans les créneaux d'emplois déficitaires dans les DOM.

• **Le bilan en 1982**

Le bilan de l'activité de l'ANT s'établit autour de quatre axes principaux relatifs à la formation professionnelle et l'emploi, aux actions d'insertion sociale, aux actions en faveur des associations et enfin à celles relatives aux voyages.

1. — *formation professionnelle et emploi*

L'ANT a simultanément eu recours à différents supports : l'AFPA et les centres de formation propres à l'ANT.

Le dispositif de l'AFPA (Agence pour la Formation Professionnelle des Adultes)

L'ANT a facilité l'admission dans les centres métropolitains de l'AFPA de 147 stagiaires originaires des départements d'outre-mer résidant en métropole et celle de 968 personnes dont la sélection avait été opérée dans les DOM.

Ont été également concernés 678 militaires entrés en FPA avec le concours de la Société d'État à l'issue de leur démobilisation.

Ainsi globalement, 1 793 personnes candidates à une formation professionnelle ont pu être admises en 1982 dans les centres d'AFPA, sans compter les 196 militaires qui ont suivi une formation au centre de Fontenay-le-Comte pendant leur incorporation.

Ces données doivent être complétées par les effectifs d'originaires d'outre mer, entrés à l'AFPA en 1982 selon les procédures classiques.

Les formations dispensées dans les centres de l'ANT

Les centres de Cassan et Simandres ont continué leur action de « préparation à la vie professionnelle » en faveur de 380 personnes admises pour des stages de 7 ou 14 semaines. Par ailleurs, une action particulière a été entreprise à Simandres en faveur des jeunes de 16 à 18 ans.

Le centre de Marseille a accueilli 381 résidents, essentiellement des Réunionnais, âgés pour la plupart de moins de 25 ans (75 %).

Le centre de Crouy-sur-Ourcq a formé 120 jeunes femmes lors de stage de courte durée, 3 à 5 semaines. La fermeture de ce centre a été décidée car son isolement géographique et la nature des formations dispensées n'étaient plus conformes aux aspirations, à l'autonomie et aux habitudes de vie des stagiaires féminines. Celles-ci seront désormais dirigées dans les centres de l'ANT de Marseille, Simandres et Cassan, et dans d'autres centres de formations diversifiées avec lesquels l'ANT aura passé convention.

Les formations dispensées dans d'autres centres que l'AFPA

Au cours de l'année 1982, l'ANT a cherché à diversifier la nature et le contenu des stages offerts aux originaires d'outre-mer pouvant déboucher sur des qualifications.

Les spécialités les plus représentées se répartissaient essentiellement entre les formations paramédicales et la préparation aux écoles d'infirmières (centre féminin de Dieppe), la bureautique, la maintenance informatique, les stages de conducteurs d'engins et de chauffeurs routiers. Cette formation a été suivie par 427 personnes, dont

86 % de jeunes femmes, soit 249 personnes en métropole et 178 personnes ayant fait l'objet d'une sélection dans les départements d'origine.

Ainsi globalement, plus de 2 400 personnes originaires des DOM ont suivi une formation professionnelle par l'intermédiaire ou le concours direct de l'ANT.

Enfin, la Société d'État a accordé des bourses d'études ou de formation à plus de 250 personnes, le montant total des ces bourses s'élevant à près de 900 000 francs.

Les actions de l'ANT en faveur de l'emploi ont abouti au placement de 2 543 personnes. Les antennes régionales, pour leur part, ont contribué à la réinsertion professionnelle de 500 personnes.

Par ailleurs, l'ANT a pris en charge la venue en métropole de 259 personnes placées à leur arrivée dans une entreprise (placements directs) ainsi que les frais de voyage retour vers la métropole de 422 militaires ayant utilisé leur droit au rapatriement pour passer leurs vacances dans leur département d'origine.

Une convention a été conclue avec l'ANPE précisant les modalités de la collaboration entre les deux organismes pour favoriser l'emploi des originaires d'outre-mer.

2. — *Actions d'insertion sociale*

Ce type d'intervention s'est essentiellement traduit par des migrations visant aux regroupements de familles, et par l'octroi d'aides financières. Ce système a été modifié à partir de janvier 1983. Les anciennes aides de subsistance ou d'hébergement ont été transformées en possibilités de prêts. Le montant des prêts accordés s'élève à 1 075 000 francs.

L'ANT a également facilité le retour au pays de 1 277 personnes ne pouvant s'adapter.

Enfin, l'agence a entrepris une action en matière de logement consistant soit à fournir un hébergement provisoire en foyer ou en hôtel, dont 4 781 personnes ont bénéficié, soit à fournir un logement prélevé

sur le parc HLM de l'agence (465 appartements), soit enfin à accorder des prêts mobiliers et immobiliers. Le montant de ces prêts alloués à 220 familles s'élève à 646 000 francs.

3. — *Actions en faveur des associations*

La Société d'État a mis en œuvre à partir du deuxième semestre 1982 une politique d'aide aux associations d'originaires d'outre-mer en métropole qui vise plusieurs objectifs :

— maintenir et développer l'identité culturelle des communautés d'originaires d'outre-mer en métropole ;

— faciliter l'émergence d'un milieu associatif vivant et dynamique ;

— contribuer à la solution des problèmes d'insertion sociale par la prise en compte du rôle des associations.

Ce système a permis en quelques mois d'activité de conventionner 68 associations non pas sous forme de subvention forfaitaire, mais pour financer des activités précises.

Les actions conventionnées ont porté, pour un tiers, sur des activités de caractère social (entraide, conseil, accueil), pour un autre tiers sur des activités de caractère culturel ou amical (folklore, musique, théâtre), et pour le dernier tiers sur des activités de caractère sportif.

Le mouvement associatif des originaires des DOM a tenu récemment ses assises nationales les 5 et 6 novembre 1983 à Chartres.

4. — *Actions en faveur des voyages*

Le statut professionnel ou les ressources suffisantes de certains résidents les autorisent à se rendre dans leurs départements d'origine. Cependant, le problème de la séparation de longue durée existe pour un grand nombre de personnes originaires des DOM. Il a donc été décidé d'inscrire au budget de l'ANT une subvention spécifique destinée à créer un système de voyages vacances à tarif préférentiel réservé aux familles les moins favorisées, sous conditions de ressources et de durée de séjour en métropole (5 ans). Le montant de cette subvention reconduite pour l'exercice 1983 s'élève à 15 millions de francs.

Pour 1983, ce système devrait permettre de subventionner 17 000 voyages à destination des DOM.

Cette politique, pour des raisons économiques tenant à l'équilibre financier, ne saurait remettre en cause la convention de 1979 par laquelle Air France instaurait un système de tarifs voyages vacances en remplacement de tous les tarifs préférentiels antérieurs.

D. — Les Assises nationales des originaires d'outre-mer

Cette journée du 16 juin 1983, organisée par l'ANT, a permis aux divers participants d'aborder l'ensemble des problèmes posés aux résidents des DOM en métropole et de prendre connaissance des conclusions du rapport Lucas, dont les principales sont présentées ci-dessous.

A. — L'étude de l'insertion professionnelle des originaires d'outre-mer montre que ceux-ci occupent une place intermédiaire entre les travailleurs immigrés étrangers et les Français de métropole et sont surreprésentés dans certaines catégories socio-professionnelles et dans le secteur public. L'orientation de départ est trop stéréotypée et ne correspond pas assez souvent aux créneaux où des emplois sont disponibles. Aussi, le chômage frappe-t-il davantage les originaires des DOM que les autres travailleurs.

La formation initiale dans les DOM, scolaire et professionnelle, doit être adaptée aux besoins du développement économique local, de manière à permettre à ceux qui le souhaitent de vivre et de travailler au pays. Mais il importe également de fournir une meilleure formation aux migrants déjà installés en métropole, d'apporter une aide aux plus démunis. En conséquence, il est nécessaire de diversifier les formations et surtout d'offrir des formations plus qualifiantes. A cet effet, l'ANT, l'AFPA et l'ANPE signeront des conventions définissant les modalités de leur collaboration en faveur de cette population.

Par ailleurs, le rôle que pourrait jouer l'armée en matière de formation est mis en évidence et il est souhaité que seuls les candidats volontaires originaires des DOM viennent accomplir leur service national en métropole et conservent la possibilité d'un retour au pays aux frais de l'État pendant 5 ans après la date de leur démobilisation.

B. — *La situation du logement des originaires des DOM*

Cette situation difficile est due au contexte actuel de crise économique, de crise de l'habitat social et au mécanisme d'attribution des logements sociaux. Elle aboutit à une concentration des originaires d'outre-mer dans des zones d'habitat déterminées, correspondant souvent à celles des travailleurs immigrés étrangers. Les originaires d'outre-mer peuvent être victimes de la part des organismes d'HLM, et plus encore du secteur privé, d'un rejet à fondement raciste. Les solutions à ce problème du logement sont complexes. Elles passent, comme l'ont démontré d'autres rapports récents (Dudebout, Bonnemaïson) par toute une série d'actions globales : relance du logement social dans certaines agglomérations, réforme du mécanisme d'attribution, lutte contre le racisme et pour la promotion des différentes cultures. Plus spécifiquement, l'ANT devra, dans ce domaine, par des interventions financières renforcées, soutenir une politique de conventions avec les organismes sociaux ou privés et les employeurs les plus importants.

C. — *Le maintien des liens nécessaires avec les départements d'origine*

Cette nécessité s'est traduite par la création de nombreuses associations à but social, culturel, sportif, etc... dont les initiatives doivent être soutenues. Elle se manifeste par la volonté des originaires d'outre-mer de se voir reconnu le droit au retour périodique au pays. Il existe actuellement une gamme de situations très diverses, selon la situation professionnelle ou financière des personnes concernées. De nombreux originaires d'outre-mer sont encore en dehors de tout système d'aide au retour périodique. Il est préconisé d'étendre le droit au retour tous les trois ans et d'étudier la possibilité d'une réduction des tarifs aériens. Les formules envisagées, dont l'application ne pourra être que progressive, devraient, en tout état de cause, faire jouer des mécanismes de solidarité.

D. — *Le maintien de l'identité culturelle*

La volonté de maintenir en métropole l'identité culturelle d'origine et d'obtenir la reconnaissance « du droit à la différence dans la tolérance » est évidente.

La mise en place des mécanismes originaux facilitant l'insertion par la reconnaissance des différences et non plus par une assimilation ayant abouti à une négation de ces différences est indispensable. Cette

insertion nécessite des actions très diversifiées à la fois vers la société d'accueil et vers les communautés accueillies qui doivent surtout être le fait des associations dont le rôle est à développer.

Des mesures spécifiques, en ce qui concerne la santé, la pathologie, l'école, le travail social en faveur des membres de ces communautés, sont proposées par le rapport Lucas.

Enfin, l'accent est mis sur la nécessité d'un développement de la vie artistique des originaires d'outre-mer en métropole dont la créativité est en rapport étroit et en interférence avec celle des groupes culturels demeurés outre-mer.

IV. — L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. — Les conséquences de la décentralisation

La décentralisation prévue par la loi

L'article premier de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, prévoit que, dans le cadre des départements d'outre-mer, « la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées ».

Ainsi les collectivités locales de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de St-Pierre-et-Miquelon ont un exécutif élu et ne sont plus soumises à la tutelle administrative.

Cette réforme s'est accompagnée comme en métropole de la conclusion de conventions destinées à assurer le transfert en faveur des conseils généraux des services préfectoraux nécessaires à l'accomplissement de nouvelles attributions dévolues à l'exécutif départemental. Des conventions ont également été passées entre les conseils régionaux et le représentant de l'Etat. Ce partage des services n'a pas eu lieu à St-Pierre-et-Miquelon du fait de la petite taille de ce département, qui, en outre, ne constitue pas une région.

L'adaptation de la loi n° 82-213 aux départements d'outre-mer figure dans la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 érigeant en collectivités territoriales de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion.

Cette loi est intervenue après l'annulation par Conseil constitutionnel d'un texte instituant dans ces départements une assemblée unique dotée des pouvoirs du conseil général et du conseil régional.

Un projet de loi actuellement soumis pour avis aux conseils régionaux et généraux portant sur la répartition des compétences complète le dispositif relatif à la décentralisation dans les départements d'outre-mer.

B. — La mise en place des nouvelles institutions

Les élections régionales au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle ont eu lieu le 20 février 1983.

Les commissions de contrôle et de recensement des votes, instituées pour cette élection n'ont eu à connaître d'aucun incident grave et d'aucune contestation majeure. La participation a atteint un niveau supérieur à la moyenne des précédentes élections (53 % en Guadeloupe, 52 % en Guyane, 61 % en Martinique et près de 75 % à la Réunion). Ces résultats montrent que les électeurs de l'outre-mer, en dépit de la nouveauté du mode de scrutin, ont été conscients de l'enjeu.

La majorité gouvernementale est majoritaire en voix dans les quatre départements. Les résultats sont, à quelques points près, ceux des partis de gauche aux législatives de juin 1981 et aux cantonales de mars 1982.

Les partis indépendantistes, dont la plupart ont présenté des listes alors qu'ils prônaient habituellement l'abstention, n'ont pas franchi le seuil des 5 % des suffrages exprimés, à l'exception notable de l'Union des travailleurs guyanais qui recueille 8,92 % des suffrages et obtient trois sièges.

En sièges, la majorité gouvernementale est majoritaire en Martinique et en Guyane, tandis qu'à la Réunion, opposition et majorité se partagent les places du bureau avec une présidence communiste. Le scrutin n'a pas concerné St-Pierre-et-Miquelon.

La mise en place des conseils régionaux est en cours, le recensement des moyens en locaux et en matériel n'a pu être, effectué en revanche la situation du personnel se présente comme suit :

	Personnel d'Etat		Personnel départemental		Personnel régional	
	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Guadeloupe	—	—	—	—	12	20
Martinique	1	3	1	3	8	11
Guyane	3	3 vacants	1	0	1	2
Réunion	0	4	0	13	5	14

La réforme portant décentralisation est donc en cours de réalisation. Les dispositions actuelles seront complétées par une loi relative au transfert des compétences aux régions de Guadeloupe, de Guyane,

de Martinique et de la Réunion. Ce projet a été déposé le 10 novembre 1983 sur le bureau de l'Assemblée nationale et devrait être examiné prochainement.

C. — Les cas particuliers de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte

— Saint-Pierre-et-Miquelon

Par comparaison avec les autres départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon présente deux particularités tenant, d'une part, à la mise en place de la décentralisation et, d'autre part, à son statut.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions n'est pas entrée pleinement en vigueur. En effet, le Président du Conseil général n'exerce pas les compétences d'exécutif du département, et aucune convention Etat-département pour le partage des services n'a été conclue.

En ce qui concerne le statut, cet ancien territoire d'outre-mer a été érigé en département d'outre-mer par la loi du 19 juillet 1976. Cette départementalisation qui implique l'intégration dans la Communauté Economique Européenne, devrait entraîner l'application du tarif extérieur commun de la C.E.E. Cette mesure se traduirait par une augmentation importante du coût de la vie accompagnée simultanément d'une réduction des recettes fiscales locales. En effet, le produit des droits de douane devrait être versé à la Communauté Economique Européenne. Ce constat est à l'origine de la mise en œuvre d'une concertation relative à la réforme du statut. Il pourrait être envisagé de créer à Saint-Pierre-et-Miquelon une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution. Celle-ci ne constituerait pas un département et serait placée au regard de la C.E.E. dans la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) auxquels n'est pas applicable le tarif extérieur commun. Lors du conseil des ministres du 19 octobre dernier, M. Georges Lemoine secrétaire d'Etat aux Dom-Tom a annoncé le dépôt d'un projet de loi portant statut de St-Pierre-et-Miquelon dans le courant de la session de printemps 1984.

— Mayotte

Le statut de Mayotte fixé par la loi n° 76-1211 du 26 décembre 1976 confère à cette île un régime sui generis de collectivité territoriale de la République. Ce statut a été prorogé par la loi n° 79-1112 du 22 décembre 1979 pour une durée de cinq ans. Avant l'expiration de ce délai, la population mahoraise sera consultée par voie de référendum.

CONCLUSION

Le budget des départements d'outre-mer pour l'année 1984 traduit le désengagement de l'Etat. La progression très faible des crédits de paiement (+ 1,4 %) et des autorisations de programme (+ 0,3 %), la diminution de 12 % des interventions des ministères techniques en constituent les principales manifestations. Par ailleurs, la baisse de la dotation affectée à la section départementale du F.I.D.O.M., organisme chargé de promouvoir le développement économique et social de ces départements, est significative. Elle permet d'apprécier en outre les risques que comporte la mise en place effective de la décentralisation dans les départements d'outre-mer.

Sans contester le fait que le Gouvernement mène une politique positive dans certains domaines, il reste que le présent budget est marqué par la baisse des crédits et que le manque d'innovation est réel.

En conséquence, votre Commission des Lois ne peut que donner un **avis défavorable** à l'adoption des crédits des départements.