

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n°9), 298 (Tome I), 299 (Tome III) et T.A 24,

Sénat : 87 et 88 (annexe n°7) (1988-1989).

Lois de finances. - Départements d'outre-mer.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 3 |
| A. PHOTOGRAPHIE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER | 3 |
| . La Guyane | 3 |
| . La Guadeloupe | 4 |
| . La Martinique | 5 |
| . La Réunion | 6 |
| . La situation économique des D.O.M. | 7 |
| B. L'ANALYSE DU SCRUTIN DU RÉFÉRENDUM DU 6 NOVEMBRE 1988. | 9 |
| I. L'ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 1989 | 11 |
| II. LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE .. | 16 |
| . La recherche d'une meilleure insertion dans la communauté économique européenne | 16 |
| . La recherche d'une meilleure intégration dans l'environnement économique immédiat | 20 |
| . La planification du développement | 21 |
| . La mise en oeuvre de la loi de programme | 22 |
| . La recherche de la parité sociale globale | 23 |
| III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À STATUT PARTICULIER | 25 |
| . Mayotte | 25 |
| . Saint-Pierre et Miquelon | 27 |

Mesdames, Messieurs,

Au moment où l'Acte Unique Européen devra bientôt produire ses effets, il est bon de présenter une photographie des quatre départements d'outre-mer qui font partie intégrante de la République Française, et de tirer les conséquences du scrutin du 6 novembre 1988 relatif à l'avenir du territoire de la Nouvelle Calédonie.

A. PHOTOGRAPHIE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

. La Guyane

Ce département, situé sur la façade nord-est de l'Amérique du Sud se trouve à 7.100 kilomètres de Paris. Il s'étend sur une surface de 91.000 kilomètres carrés, occupés à plus de 94 % par la forêt équatoriale.

La population de ce vaste territoire est passée de 55.000 habitants en 1974 à 87.100 en 1987, soit une augmentation de 58,3 % en treize ans. Cette très forte croissance s'explique par un taux de natalité évalué en 1987 à 30,4 ‰ et également par une très vive immigration. Outre un flux régulier en provenance de pays voisins, la Guyane a accueilli, depuis quelques années, 8.700 réfugiés surinamiens chassés par les affrontements entre l'armée régulière et la guérilla de Ronny Brunswijk. Ces populations séjournent principalement dans quatre camps de réfugiés dont le financement est entièrement assuré par l'Etat. A ce jour, des crédits d'un montant de 92.857 millions de francs ont été débloqués pour héberger, nourrir et soigner cette population. Néanmoins, la présence sur le sol guyanais d'un nombre de réfugiés représentant 10 % de la population

totale du département pose de nombreuses difficultés. En conséquence, les autorités françaises ont été amenées à maintenir le contact avec le Surinam à la fois au niveau gouvernemental et local de façon à obtenir le retour des réfugiés dans leur pays. Par ailleurs, elles ont cherché à renforcer la sécurité dans les camps et la surveillance de la frontière, afin de garantir, autant que possible, la position constante de neutralité de la France dans le conflit interne surinamien.

En ce qui concerne la situation politique, les récents scrutins ont permis de mesurer l'intérêt croissant de la population pour les consultations nationales. Ainsi, la participation égale à 56,07 % au premier tour et 63,5 % au second tour, a augmenté de 11 points par rapport à l'élection présidentielle de 1981. Dès le premier tour, M. François Mitterrand a obtenu la majorité absolue des suffrages (51,95 %) tandis que M. Chirac rassemblait 30,51 % des voix.

Pour les élections législatives, les rapports de force sont restés identiques à ceux de la précédente législature. Par ailleurs, les voix recueillies par le candidat prônant l'indépendance (2,36 %) ont diminué par rapport au scrutin régional de 1986.

Enfin, les résultats des élections cantonales ont confirmé le renforcement de la majorité du parti socialiste guyanais.

L'économie guyanaise se développe essentiellement autour de trois pôles qui sont la pêche, la forêt et les activités technologiques de pointe.

L'agriculture s'oriente vers la diversification des cultures et l'extension des surfaces cultivées. L'amélioration des conditions de l'exploitation forestière s'est poursuivie au cours de l'exercice 1988. Enfin, il convient d'insister à nouveau sur l'intérêt stratégique que représente le développement de la base de Kourou.

. La Guadeloupe

L'archipel guadeloupéen comprenant deux grandes îles, la Grande Terre et la Basse Terre, et cinq dépendances : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Désirade, Marie-Galante et l'archipel des Saintes est situé à près de 7.000 kms de la métropole.

La population de ce département est passée de 324.000 habitants en 1974 à 336.327 en 1987 soit une progression de 3,8 % en

treize ans. Comme les autres départements d'outre-mer, la Guadeloupe connaît un taux élevé de natalité égal en 1987 à 20 ‰ et la population est à concurrence de 41 % âgée de moins de 20 ans.

Dans le domaine politique, les guadeloupéens font preuve d'un intérêt croissant pour les consultations nationales puisque la participation au scrutin présidentiel s'est élevé à 41,87 % au premier tour et à 48,83 % au second tour. Elle a progressé de quatre points par rapport à 1981 mais est restée néanmoins inférieure à celle constatée en métropole. Dès le premier tour, l'actuel Président de la République recueillait 55,02 % des suffrages tandis que M. Chirac obtenait 25,31 %.

Les élections législatives ont été marquées par la baisse du taux de participation. Elles ont également permis de confirmer la poussée à gauche constatée pour l'élection présidentielle.

Les élections cantonales ont été caractérisées par l'équilibre des forces politiques. Elles ont en outre permis de mesurer l'exacte importance du mouvement indépendantiste qui a obtenu deux sièges au conseil général.

L'économie guadeloupéenne est essentiellement tournée vers deux secteurs : le tourisme et l'agriculture dont la récente réforme de structure a permis l'apparition de petites exploitations.

. La Martinique

Située dans l'Archipel des Petites Antilles, la Martinique se trouve à 7.000 kilomètres de la métropole et s'étend sur 1.100 kilomètres carrés.

De 324.800 habitants en 1974, sa population est passée en 1987 à 332.387 soit une progression de 2,33 % très comparable à celle enregistrée par la Guadeloupe.

Comme dans les autres départements d'outre-mer, la participation au scrutin présidentiel égale à 57,72 % au premier tour et à 62,58 % au second tour a été supérieure à celle constatée lors des précédents scrutins.

Le département de la Martinique est celui des départements d'outre-mer dans lequel le Président Mitterrand a recueilli le meilleur score : 58,88 % au premier tour contre 19,86 % pour M. Jacques Chirac.

Ces résultats ont été confirmés par ceux des élections législatives.

Enfin, les résultats des élections cantonales ont confirmé le rapport de force entre les différentes formations politiques (23 élus de gauche contre 21 élus de droite).

Comme en Guadeloupe, l'économie est pratiquement exclusivement consacrée à deux activités principales : l'agriculture et le tourisme.

. La Réunion

L'île de la Réunion, partie intégrante avec les îles Maurice et Rodrigues de l'archipel des Mascareignes est située à 13.000 km² de la métropole. L'île s'étend sur 2.512 kilomètres carrés dont 60 % sont inutilisables en raison d'un relief particulièrement accidenté.

En treize ans, sa population est passée de 476.700 habitants en 1974 à 560.071 en 1987, soit une progression de 17,48 %. Il s'agit d'une population extrêmement jeune : 44 % des réunionnais ont moins de 20 ans.

Dans le domaine politique, la Réunion a, parmi les départements d'outre-mer, marqué le plus vif intérêt pour la consultation présidentielle : 73,56 % des électeurs se sont manifestés au premier tour et 79,56 % au second. M. Mitterrand a recueilli 51,55 % des suffrages et M. Barre 24,51 % qui devance dans ces conditions le résultat obtenu par M. Chirac.

La configuration politique n'a pas été modifiée par rapport à la précédente législature et la représentation à l'Assemblée nationale est assurée par deux députés centristes, un député R.P.R et deux députés communistes.

Les élections cantonales ont traduit un certain rééquilibrage au profit de la gauche.

Comme pour les autres D.O.M, l'économie de la Réunion est essentiellement tournée vers l'extérieur et les seules activités productives locales sont agricoles, artisanales et touristiques.

. La situation économique des D.O.M.

D'année en année, il apparaît de plus en plus clairement que l'avenir des départements d'outre-mer dépend presque exclusivement de la solution qui sera donnée aux problèmes économiques particuliers qui se posent dans ces collectivités.

La présentation du budget pour 1989 fournit une nouvelle occasion de dresser un rapide bilan de la situation économique de ces terres lointaines dont l'économie est caractérisée par le faible niveau de production, la situation extrêmement préoccupante de l'emploi et le déséquilibre des échanges.

. Les principales activités de production

Depuis plusieurs années la production sucrière connaît de graves difficultés et ne cesse de baisser. L'exercice 1987 à cet égard n'a apporté aucun renversement de tendance. Les productions de 6 318 tonnes en Guadeloupe (-3,6 %), de 6.365 tonnes en Martinique (- 24 %) et 226.000 tonnes à la Réunion (- 10,37 %) continuent de régresser.

La production de bananes se stabilise mais n'enregistre aucune amélioration.

Le tourisme reste une activité de toute première importance dans les différents départements. Après avoir traversé une période de crise de 1984 à 1986, les résultats depuis deux ans sont sensiblement plus encourageants.

. Les indicateurs sociaux

Après les très fortes augmentations des années 1980 et 1981 liées au second choc pétrolier, l'inflation tend comme en métropole à se ralentir. Les taux restent néanmoins sensiblement plus élevés qu'en métropole.

Ils s'établissent respectivement à 3,6 % à la Guadeloupe et à la Martinique, 4,1 % en Guyane, 2,9 % à la Réunion.

La situation de l'emploi est beaucoup plus préoccupante.

Nombre de demandeurs d'emplois non satisfaits en fin d'année

| | Déc. 81 | Déc. 85 | Déc. 86 | Déc. 87 | Variation 86/87 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|--------------------|
| GUADELOUPE | 18.757 | 25.625 | 30.174 | 27.856 | - 7,7 % |
| MARTINIQUE | 22.261 | 30.861 | 36.555 | 28.555 | - 21,9 % |
| GUYANE | 1.854 | 4.207 | 4.666 | 3.425 | - 26,6 % |
| REUNION | 34.475 | 47.740 | 56.606 | 52.153 | - 7,9 % |

Le nombre de demandeurs d'emplois non satisfaits enregistrés par l'ANPE a connu une forte augmentation dans tous les DOM de 1981 à 1986.

En 5 ans, de décembre 1981 à décembre 1986, la progression a été de l'ordre de 64 % en Martinique, de 61 % en Guadeloupe, de 64 % à la Réunion et de 151 % en Guyane.

En 1987, on observe au contraire dans tous les DOM une baisse du nombre des demandeurs d'emplois, en raison des effets de la défiscalisation et de la loi de programme sur la relance des investissements et des activités du Bâtiment et des Travaux Publics.

Cette amélioration est toute relative et les chiffres du chômage dans les L.O.M. restent alarmants.

En juin 1988, il y avait en Guadeloupe 28.776 sans emplois, soit 23,62 % de la population active. Ces chiffres s'établissaient respectivement à 3.573, soit 11,45 % en Guyane, 29.311, soit 22,88 % à la Martinique et 56.368 à la Réunion, soit 32,61 %. Le taux moyen de chômage dans les D.O.M. s'établit donc à 25,97 % contre 10,50 % en métropole.

Cette situation ne peut être tolérée et présente un grave risque d'explosion sociale.

. Les indicateurs globaux

L'économie des départements d'outre-mer est essentiellement dépendante de l'extérieur et de ce fait déséquilibrée ainsi que le fait apparaître le tableau suivant.

**Evolution du taux de couverture des importations
par les exportations**

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Guadeloupe | 14 % | 13 % | 12 % | 14 % | 12 % | 14 % | 9 % |
| Martinique | 23 % | 21 % | 23 % | 23 % | 24 % | 25 % | 17 % |
| Guyane | 14 % | 13 % | 14 % | 15 % | 14 % | 12 % | 14 % |
| Réunion | 13 % | 13 % | 10 % | 10 % | 12 % | 12 % | 10 % |
| St-Pierre et Miquelon | 32 % | 34 % | 24 % | 30 % | 41 % | 32 % | - |
| TOTAL | 17 | 16 | 15 | 16 | 16 | 16 | - |

En 1987, le déficit commercial global s'est élevé à 21.122 millions de francs. Ce déséquilibre quasi structurel des échanges entraîne de graves difficultés pour l'économie de ces régions qui restent ainsi très largement dépendantes de l'extérieur.

**B. L'ANALYSE DU SCRUTIN DU RÉFÉRENDUM DU 6
NOVEMBRE 1988**

Il n'est pas question de mettre en doute la volonté du Gouvernement d'assurer un meilleur développement des départements d'outre-mer. Nous en sommes tous persuadés d'autant que l'actuel ministre, M. Le Pensec, à travers ses déclarations a, à maintes reprises, affirmé solennellement que ces quatre vieilles terres, jadis colonies, sont des départements français à part entière.

D'ailleurs comment pourrait-il faire autrement s'il se réfère à la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 2 décembre 1982 qui a clairement mis un terme à un débat archaïque

et inutile ? Le Conseil constitutionnel, en effet, a précisé : "le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains...". La Haute Juridiction a notamment indiqué que la gestion desdits départements doit être confiée à un conseil général identique à celui des départements métropolitains.

Sollicitée par le Sénat, garant des intérêts des collectivités locales, cette importante décision a eu pour conséquence de ramener à un plus juste raisonnement ceux qui pensaient que la Constitution leur donnait le pouvoir, sous prétexte d'adaptation, de modifier ou de supprimer l'organe qui définit les traits essentiels du système départemental.

Ceci étant précisé, on peut et on doit même s'interroger sur le fait de savoir pourquoi les départements d'outre-mer ont manifesté une grande réticence à participer au scrutin du 6 novembre dernier.

Il est vrai que chacun reste libre de faire les analyses qu'il estime utiles, mais pour ceux qui vivent sur le sol de ces départements ce référendum a provoqué une inquiétude, voire même une angoisse.

Certes, la population des départements d'outre-mer souhaite que les deux communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie cessent de se combattre et que la loi de la fraternité se substitue à l'anarchie des coups de hachette ou à celle des armes à feu.

Cette population cependant a estimé que ce référendum pourrait aboutir, en dépit de la bonne volonté du gouvernement, au largage de la Nouvelle-Calédonie, ce qui entraîne une fragilisation de la confiance exprimée par les populations d'outre-mer dans la politique de l'actuel gouvernement.

C'est dire que le gouvernement dont la tâche n'est pas facile ne pourra réussir cette grande ambition qui est la sienne pour l'ensemble de l'outre-mer que si il sait maintenir et voire même renforcer la confiance des collectivités concernées.

I. ANALYSE DES CREDITS BUDGETAIRES POUR 1989

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer passent de 1.773,47 millions de francs en 1988 à 1.981,27 millions de francs pour 1989, soit une progression de 11,71 %. Cette évolution est sensiblement plus favorable que celles enregistrées lors des deux précédents exercices qui avaient respectivement augmenté de 5,79 % (1987) et 3,23 % (1988). Ainsi en trois ans le montant des crédits affectés à l'outre-mer double.

Par ailleurs, pour la troisième année consécutive le budget de ce ministère progresse plus rapidement que celui de l'Etat.

La répartition des crédits apparaît dans le tableau suivant :

Evolution des crédits 1988-1989
(Crédits exprimés en millions de francs)

| | 1988 | 1989 | En pourcentage |
|--|-----------------|------------------|-------------------|
| Dépenses ordinaires (D.O.) | | | |
| - Titre III | 618,16 | 654,78 | + 5,92 |
| - Titre IV | 482,82 | 476,89 | - 1,22 |
| Total des dépenses ordinaires (D.O) | 1 100,98 | 1 131,67 | + 2,78 |
| Dépenses en capital | | | |
| - Titre V (C.P.) | 62,33 | 58,02 | - 6,91 |
| (A.P.) | (60,50) | (67,78) | + 12,03 |
| - Titre V (C.P.) | 610,16 | 791,58 | + 29,73 |
| (A.P.) | (901,97) | (1 085,83) | + 20,38 |
| Total dépenses en capital | | | |
| (C.P.) | 672,49 | 849,60 | + 26,33 |
| (A.F.) | (962,47) | (1153,61) | + 19,85 |
| Total général (D.O. + C.P.) | 1 773,47 | 1 981,27 | + 11,71 |

Les dépenses ordinaires augmentent faiblement (+ 2,78 %) par comparaison avec le précédent budget (+ 18,10 %). En fait, seules les dépenses du titre III consacrées aux moyens des services progressent tandis que celles affectées au titre IV destinées aux interventions publiques diminuent globalement.

Les dépenses en capital progressent en revanche très nettement (+ 26,33 %) pour les crédits de paiement contre une baisse de 14,40 % en 1988 et + 19,85 % pour les autorisations de programme contre 5,01 % en 1988. Ces crédits traduisent clairement la volonté du Gouvernement de répondre aux besoins les plus urgents du territoire de Nouvelle-Calédonie qui bénéficie d'une dotation de 280 millions de francs en autorisations de programme et de 205 millions en crédits de paiement destinées aux "actions diverses pour le développement".

La mise en oeuvre de la loi de programme votée fin 1986 se poursuit et un crédit d'un montant de 207 millions de francs d'autorisations de programme est inscrit à cette fin au FIDOM.

Ces crédits permettront notamment de participer au financement des grands projets d'infrastructures prévues dans les Antilles, en Guyane et à Saint-Pierre et Miquelon, de compléter le financement de l'opération intégrée de développement de la Réunion, de financer les actions concernant Mayotte prévues par la convention signée entre l'Etat et cette collectivité territoriale.

En outre, les contrats de plans traduisent la priorité du Gouvernement en faveur du développement économique, de l'emploi, la formulation bénéficierait d'un crédit de 50 millions de francs.

Enfin, le rôle du service militaire adapté (SMA) est renforcé grâce à l'affectation de 31,61 millions de francs supplémentaires.

L'analyse des crédits du FIDOM permet d'apprécier la réalité de l'effort d'investissement consenti dans les départements d'outre-mer.

En 1988, une amélioration des taux de consommation des crédits a été enregistrée pour les trois sections. Elle se présentait comme suit :

| | 30.06.1987 | 20.12.1987 | 30.06.1988 |
|------------------------|------------|------------|------------|
| Section générale | 23,7 % | 76,5 % | 29,5 % |
| Section régionale | 14,8 % | 80,4 % | 36,8 % |
| Section départementale | 35,2 % | 53,0 % | 63,2 % |

L'examen du projet de budget permet à nouveau d'attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que les crédits alloués à l'investissement dans les DOM et inscrits dans le FIDOM ne sont pas suffisamment utilisés. A cet égard, les différences de situation d'un département à l'autre sont encore plus préoccupantes. Ainsi, le FIDOM régional n'était utilisé qu'à concurrence de 17,7 % au 31 décembre 1987 en Guyane, 42,5 % en Guadeloupe, 54,5 % en Martinique et 96,7 % à la Réunion. De tels écarts se retrouvent dans une moindre mesure pour le FIDOM général et le FIDOM départemental. Elles renforcent les disparités d'un département à l'autre et augmentent donc les tensions.

Pour l'exercice 1989, le FIDOM se répartit dans les conditions suivantes :

Évolution des crédits du F.I.D.O.M.

(en millions de francs)

| Crédits Sections | Autorisations de programme | | | Crédits de paiement | | |
|---------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------|------------------------|--------------------------------|-------------------|
| | Budget voté en 1988 | Projet de budget en 1989 | Evolution en % | Budget voté en 1988 | Projet de budget en 1989 | Evolution en % |
| Générale | 405.000 | 405.000 | - | 242.630 | 252.004 | + 3,86 |
| Régionale | 70.700 | 70.700 | - | 33.080 | 35.230 | + 6,49 |
| Départementale | 88.400 | 88.400 | - | 39.930 | 70.529 | + 76,63 |
| Total | 564.100 | 564.100 | - | 315.640 | 357.763 | + 13,34 |

Le montant des autorisations de programme est reconduit d'un exercice à l'autre et s'élève à 564.100 millions de francs.

Celui des crédits de paiement s'élève à 357.763 millions de francs, soit une progression de 13,34 %.

L'emploi prévu des autorisations de programme pour 1988 se répartit de la façon suivante :

a) 207 millions de francs pour les opérations prévues au titre de la loi de programme dont :

- pour les infrastructures portuaires en Guadeloupe (20 millions de francs) ;
- pour la voirie forestière en Guyane (3 millions de francs) ;
- opération intégrée de développement à la Réunion (54 millions de francs) ;
- désenclavement de Saint-Pierre et Miquelon (20 millions de francs) ;
- abondement DRES et DDEC (30 millions de francs) ;
- infrastructures portuaires à Mayotte (80 millions de francs).

b) 88 millions de francs pour des opérations spécifiques hors loi de programme ;

c) 50 millions de francs pour des opérations qui seront prévues dans les prochains contrats entre l'Etat et Régions ou les collectivités territoriales au titre du Xème Plan ;

d) 60 millions de francs pour le nouveau régime d'aide à l'industrialisation (prime d'équipement et prime d'emploi). La répartition des crédits par département s'établit de la façon suivante :

| SECTION/ DEPARTEMENTS | Guadeloupe | Martinique | Guyane | Réunion | Saint- Pierre et Miquelon | Mayotte | Opérations communes |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------------------------|---------------|------------------------|
| Générale | 62.371 | 58.080 | 55.371 | 103.891 | 11.655 | 60.979 | 68.286 |
| Régionale | 17.500 | 18.270 | 11.000 | 20.930 | - | - | - |
| Départementale | 17.090 | 17.860 | 8.975 | 20.800 | 6.835 | 14.340 | - |
| TOTAL | 96.961 | 94.210 | 75.346 | 145.261 | 18.490 | 75.319 | 68.286 |

. la part des départements d'outre-mer dans le budget de l'Etat

L'importance de l'effort consenti aux départements d'outre-mer par le Gouvernement se mesure non seulement à l'évolution des crédits qui leur sont directement consentis mais également à la part qu'ils représentent dans l'ensemble du budget. Elle est présentée dans le tableau ci-dessous :

Evolution du budget du ministère des DOM-TOM/Budget de l'Etat
(en millions de francs)

| | 1981 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | % |
|-------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Budget DOM/TOM | 983 000 | 1 369 500 | 1 365 600 | 1 717 800 | 1 773 470 | 1 981 300 | + 11,71 |
| Budget de l'Etat | 617 731 | 994 909 | 1 030.820 | 1.053 920 | 1 081 500 | 1 164.000 | + 7,62 |
| DOM-TOM Etat | 0,16 | 0,14 | 0,13 | 0,16 | 0,16 | 0,17 | - |

La part relative de l'outre-mer ne varie guère mais depuis trois ans la progression des crédits de l'outre-mer est plus forte que celle du budget de l'Etat. Il en résulte un certain rattrapage qui ne doit cependant pas masquer la nécessité de l'effort à poursuivre à moyen et à long terme.

Par ailleurs, le budget du ministère ne représente pas l'intégralité de l'aide consentie à ces départements lointains. En effet plusieurs autres ministères affectent directement des crédits à l'outre-mer. Votre rapporteur est malheureusement dans l'incapacité de porter un jugement sur l'ensemble de ces actions dans la mesure où le "jaune budgétaire" qui permet de les apprécier n'est pas encore paru à ce jour.

II. LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Il apparaît de plus en plus clairement que l'essentiel des difficultés rencontrées par les départements d'outre-mer ne peut se résoudre que par leur développement économique harmonieux. Celui-ci passe par une meilleure insertion dans la communauté économique, pour la planification du développement et par la meilleure intégration des départements dans les environnements économiques immédiats.

La recherche d'une meilleure insertion dans la communauté économique européenne

Comme le soulignait les auteurs du rapport du Conseil économique et social des départements d'outre-mer, le développement "passe par l'atténuation de la dépendance extérieure de l'économie, le développement des activités productives et la réalisation d'une meilleure synergie entre l'ensemble des activités, dans le cadre de la communauté nationale et dans l'activation des solidarités nationales".

Votre rapporteur remarquait qu'une telle politique ne peut réussir que dans la mesure où les populations locales seront pleinement mobilisées et où les responsables locaux participeront pleinement à la prise de décisions.

Le développement ne peut résulter que d'une meilleure intégration dans l'ensemble européen permettant de mieux faire valoir les intérêts de ces départements au besoin au sein d'une organisation économique spécifique. A cet égard, 1992 constitue une échéance à ne pas manquer.

D'ores et déjà, l'économie des départements d'outre-mer bénéficie de plusieurs aménagements communautaires pour l'organisation des marchés agricoles par exemple ; ainsi en est-il du marché du sucre écoulé au prix garanti par la CEE, et des marchés de l'aubergine et de l'ananas. Pour ce qui concerne le rhum, le Conseil des communautés a autorisé le 19 avril 1988, la République française, pendant un délai de 5 ans, à appliquer tant dans les DOM

qu'en métropole un régime fiscal préférentiel pour la consommation du rhum traditionnel produit dans les DOM.

Par ailleurs, le mémorandum du Gouvernement pour une meilleure insertion des DOM dans la CEE, remis aux instances communautaires le 10 avril 1987 a renouvelé les demandes d'adaptation et permis de demander :

- que soient prévues les modalités d'une reconnaissance du caractère communautaire de la production bananière des DOM,

- et que soient étudiées les conditions de mise en oeuvre d'une aide spécifique compensatoire des handicaps structurels de DOM, dont l'assiette pourrait être le coût du transport des intrants agricoles et celui d'acheminement des productions des DOM sur le marché européen continental.

Le groupe interservices de la commission, chargé d'étudier les questions relatives aux DOM et PTOM a proposé la mise en oeuvre d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM -POSEIDOM- qui comporterait des dispositions économiques, juridiques et financières.

Ce programme devrait tendre :

- à maintenir une certaine spécificité régionale notamment sur le plan fiscal ;

- à compenser les handicaps de distance par des mesures d'aide compensatoire à l'éloignement ;

- à élargir le champ d'action du FEDER pour permettre la réalisation de projets de coopération régionale ;

- à rattraper le retard économique et social de ces régions.

Le dialogue se poursuit actuellement sur cette base afin que les grandes orientations du memorandum reçoivent une application concrète.

Il convient en outre de souligner qu'un effort financier important devrait être consenti en faveur des DOM par la Communauté avant l'échéance 1992.

Le règlement cadre relatif aux fonds structurels communautaires adopté par le Conseil Européen du 24 juin prévoit en effet une concentration et un doublement des fonds avant 1992 en faveur des régions en retard de développement parmi lesquelles figurent les DOM.

Outre cet effort financier significatif, la C.E.E. entend utiliser de nouveaux modes d'intervention.

Un accent particulier est porté sur l'analyse des problèmes, la programmation et sur la cohérence des actions qui s'inscriront dans un schéma d'ensemble global où interviendront probablement de manière simultanée et coordonnée les trois fonds structurels. Cette vue plus générale des handicaps des D.O.M. devrait permettre de déterminer les formes d'intervention les plus appropriées pour favoriser un développement plus harmonieux des régions concernées.

L'ensemble de ces interventions communautaires viendront ainsi compléter les mesures prises au niveau national en faveur du développement économique, social et culturel des départements d'outre-mer, telles que la loi de programme et les nouveaux contrats de plans.

L'une des principales questions posées par l'intégration dans le marché unique européen est celle de l'avenir de l'octroi de mer que les autorités communautaires assimilent à un droit de douane.

En réalité, l'octroi de mer est un simple droit de consommation perçu sur les produits importés dans les départements d'outre-mer dont l'assiette est constituée par le prix des marchandises au lieu de mise à la consommation.

L'origine de ce droit est très ancienne puisqu'elle remonte au début du XIXème siècle à l'établissement de l'octroi municipal établi aux portes de la mer, lui-même issu d'une partie du droit de poids existant en 1670. L'existence de ce droit a été consacrée par le Sénatus Consultus de 1866 conférant aux conseils généraux le pouvoir de voter le tarif de l'octroi de mer. La loi du 2 mars 1982 a supprimé le contrôle de l'opportunité donc l'approbation des délibérations qui était d'ailleurs progressivement devenu tacite. Enfin, la loi du 2 août 1984 a confié aux Conseils Régionaux le soin de déterminer les taux de l'octroi de mer.

L'octroi de mer frappe toutes les marchandises importées quelle que soit l'origine. Son produit est réparti entre les communes sauf en Guyane où le budget du département bénéficie de 35 % de son produit.

Le rendement de l'octroi de mer figure dans le tableau ci-après (en millions de francs) :

| ANNEES | GUADELOUPE | MARTINIQUE | GUYANE | REUNION | TOTAL |
|--------|------------|------------|--------|---------|-------|
| 1985 | 364 | 294 | 190 | 582 | 1.565 |
| 1986 | 368 | 432 | 196 | 597 | 1.593 |
| 1987 | 406 | 481 | 210 | 685 | 1.782 |

Les taux effectifs, au demeurant stables, varient de 0 à 77 %. Il y a 13 taux en Guadeloupe et en Guyane, 12 taux en Martinique, 19 taux à la Réunion. Les taux de base sont de 7 % en Guadeloupe et Martinique, 12 % en Guyane (où la TVA n'est pas actuellement perçue), 5,5 % à la Réunion. Les taux moyens pondérés de l'octroi de mer sont de 6,3 % en Guadeloupe, 7,1 % en Martinique, 8,3 % en Guyane et 7,3 % à la Réunion.

La commission des Communautés Européennes a mis en doute la compatibilité de l'octroi de mer avec les dispositions du Traité de Rome. Elle considère en effet que cette imposition est une mesure d'effet équivalent à un droit de douane à l'intérieur du marché commun.

Cependant, la commission s'est montrée disposée à prendre en compte, au titre de l'article 227 du Traité de Rome, le contexte économique particulier des régions d'outre-mer. Elle a donc souhaité que, dans le cadre des mesures à prendre en faveur de celles-ci, l'octroi de mer subisse certaines transformations le rendant compatible avec le Traité de Rome. La France a proposé à la commission les grandes lignes d'un processus permettant de répondre à cette préoccupation dans le respect des intérêts des régions d'outre-mer.

Dans la mesure où l'octroi de mer fournit aux collectivités territoriales une ressource essentielle, il est indispensable de lui trouver un substitut. En tout état de cause, le Gouvernement est décidé à ce que toute modification du régime de l'octroi de mer n'intervienne qu'après une large consultation des élus.

Parmi les solutions envisagées figure, notamment l'institution d'une taxe perçue sur les produits importés ou obtenus localement, avec une possibilité d'exonération pour certains produits importés ou obtenus localement et de taxation additionnelle pour certains autres produits importés.

La gestion de l'octroi par les conseils régionaux et l'affectation de son produit aux budgets locaux seraient maintenues.

. La recherche d'une meilleure intégration dans l'environnement économique immédiat

L'amélioration des relations économiques des DOM avec leurs voisins immédiats constitue la seconde voie du développement économique. La politique en ce domaine ne peut d'ailleurs pas se détacher des actions communautaires.

Ainsi, le Gouvernement français entend donner un contenu concret à l'annexe VII de la troisième convention ACP-CEE de Lomé.

Par ailleurs au niveau national une réflexion sera menée en liaison avec les élus et les acteurs économiques et sociaux des trois départements d'outre-mer des Antilles, qui ont un rôle essentiel à jouer dans l'insertion de ces derniers dans leur environnement international. Cette pleine et entière participation des départements français d'Amérique à la coopération régionale économique dans les Caraïbes doit s'exercer conformément aux principes posés par les lois de décentralisation, qui rappellent que les relations extérieures sont une compétence exclusive de l'Etat, et aux règles communautaires éventuellement adaptées à la suite de la définition du Programme d'Options Spécifiques à l'éloignement et à l'Insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM).

L'exemple de la Réunion montre que, ni le principe de la compétence de l'Etat, ni l'appartenance à la Communauté économique européenne ne sont un obstacle à l'intégration d'un département d'outre-mer dans un réseau de relations interrégionales, en raison de la complémentarité existant entre ces collectivités bénéficiant d'un potentiel élevé de formation et d'équipement scientifique ou technique, et les pays voisins de développement qui l'entourent.

. La planification du développement

L'accent est de plus en plus fréquemment mis sur la nécessité de la coordination et de la planification qui constitue le troisième volet de la politique de développement. Certains ont même utilisé cet argument pour reposer la question institutionnelle considérant que la double intervention du conseil régional et du conseil général était un facteur de lourdeur et de complexité de la gestion. Prenant pour exemple les succès en ce domaine rencontrés à la Réunion, il faut plutôt analyser la présence de ces deux autorités comme une source d'émulation et de complémentarité dans la recherche du développement qui doit être planifié.

Le IXe Plan arrive à échéance et les négociations ont débuté pour établir les futurs contrats de plan.

Les départements d'outre-mer ont établi et signé un contrat de plan avec l'Etat pour les cinq années du IXe Plan (1984-1988) qui ont été approuvés le 26 juin 1984 pour Saint-Pierre et Miquelon, le 14 décembre 1984 pour la Guadeloupe, le 19 décembre 1984 pour la Martinique, le 21 décembre 1984 pour la Guyane et le 31 décembre 1984 pour la Réunion.

Les thèmes les plus fréquemment abordés ont concerné la réalisation d'équipements qu'il s'agisse d'infrastructures portuaires, aéroportuaires ou routières et de construction de logements, de bâtiments scolaires et sanitaires, des grands travaux d'équipements agricoles et forestiers ainsi que l'irrigation. Le financement des contrats est retracé dans le tableau ci-dessous :

| | Coût | Ministères | FIDOM | Autres |
|------------------------------|-------------|-------------------|--------------|---------------|
| Guadeloupe | 1 170 | 447,0 | 69,0 | 654,0 |
| Martinique | 997 | 453,0 | 39,5 | 504,5 |
| Guyane | 1 151 | 524,5 | 107,9 | 518,6 |
| Réunion | 1 658 | 675,8 | 76,6 | 905,6 |
| St-Pierre et Miquelon | 54 | 34,4 | 7,8 | 11,8 |
| | 5 030 | 2 134,7 | 300,8 | 2 594,5 |
| L.B.U. | 3 050 | 3 050,0 | - | - |
| Total | 8 080 | 5 184,7 | 300,8 | 2 594,5 |

Au stade actuel d'élaboration des futurs contrats de plan (1989-1993), il n'est pas possible d'indiquer les actions qui seront retenues pour les collectivités territoriales d'outre-mer, sauf à se référer aux grandes priorités définies dans les avant-projets, à savoir :

- le désenclavement et les axes de communication ;
- les plans d'aménagement concertés du territoire comprenant en particulier le logement social ;
- l'éducation et la formation professionnelle ainsi que la lutte contre l'illétrisme ;
- l'agriculture avec en particulier des actions spécifiques en faveur de certains produits d'outre-mer (la canne par exemple), des investissements liés à l'irrigation et des programmes de réaménagement foncier.

En tout état de cause, les actions menées dans le cadre de la mise en oeuvre des contrats de plan viendront compléter l'action entreprise par l'application de la loi de programme.

. La mise en oeuvre de la loi de programme

La mise en oeuvre de la loi de programme relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte n° 86-1383 du 31 décembre 1986 s'est poursuivie au cours de l'exercice 1988.

En application de l'article 3 de cette loi, le Gouvernement est tenu de publier en annexe de la loi de finances un rapport d'exécution paru il y a quelques jours.

La loi de programme ne comporte pas de tranches annuelles individualisées, en dehors de celle de 1987. Néanmoins pour 1988, on peut cependant noter que les autorisations de programme prévues par la loi de finances pour le financement des actions relevant de l'article 2 de cette loi se sont élevées à 627,80 millions de francs, soit une progression de 26,2 % par rapport à 1987 de leur côté, les dépenses ordinaires prévues pour le financement des mesures sociales se sont élevées à 215,5 millions de francs en 1988 contre 89 millions de francs en 1987, l'augmentation des crédits étant due essentiellement à l'allocation compensatrice aux adultes handicapés étendue aux DOM à compter du 1er janvier 1988.

. La recherche de la parité sociale globale

Le récent débat sur l'adoption du projet de loi portant revenu minimum d'insertion a reposé la question du choix entre la poursuite de la parité sociale des départements d'outre-mer avec la métropole ou celle de l'égalité sociale.

Ce débat existe depuis l'apparition de la notion même de parité sociale il y a une vingtaine d'années et consistant à mettre en place un système permettant, grâce aux versements de prestations sociales analogues à celles de métropole, d'aider les DOM à résoudre leurs problèmes sociaux spécifiques.

Ce concept a été précisé par la loi de programme qui la définit dans son article 12 de la façon suivante :

"Il y a parité sociale globale lorsque le volume des prestations sociales de toute nature assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale, et versées dans les départements d'outre-mer, correspond, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existant en métropole et assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale y étaient servies dans des conditions analogues.

Les sommes complémentaires destinées à atteindre la parité sociale globale pourront être soit versées sous forme individuelle, soit consacrées à des actions collectives d'intérêt social".

La loi de programme a confié à une commission ad hoc composée de trente membres le soin d'établir une estimation du coût de la réalisation de la parité et de proposer des modalités d'utilisation du montant correspondant aux différences entre régime de cotisations.

L'évaluation a été établie dans un rapport rendu public le 16 mars 1988. Elle était fondée sur un calcul réalisé à partir du nombre de bénéficiaires au 31 décembre 1986 multiplié par la différence de montant des prestations versées dans les DOM et en métropole selon les barèmes en vigueur au 1er juillet 1987.

Le coût global brut prévisible a été fixé à 2.551,7 millions de francs dont la répartition figure dans le tableau ci-dessous. Compte tenu de l'action sociale déjà entreprise par le FASSO (Fonds d'Action Sanitaire et Sociale Obligatoire), et de la couverture par les allocations déjà existantes de certaines prestations, le coût global net a été évalué à 1.824,3.

| | Coût global brut | Coût global net réductions |
|------------------------|------------------|----------------------------|
| Prestations familiales | 201,3 | - 525,9 |
| Assurance vieillesse | 289,4 | - 114,2 |
| Assurance maladie | 5,5 | - 73,9 |
| Aide sociale | 226,1 | - 0,7 |
| Agriculteurs | 16,4 | -12,7 |
| Logement | 3,0 | |
| TOTAL | 2.551,7 | - 727,4 |

La commission a également établi un calendrier pour la réalisation de la parité sociale globale au terme de 1992.

La recherche de la parité sociale ne doit pour autant pas contrarier le développement économique des départements d'outre-mer. Ce thème nouveau a été largement développé à l'occasion du débat sur le projet de revenu minimum d'insertion. Le Gouvernement s'est déclaré fermement décidé et s'est engagé à ce que les dispositions de cette loi, sous réserve de l'avis des conseils généraux concernés sur les mesures d'adaptation nécessaires, soient appliquées. Mais il a été par ailleurs clairement affirmé que les sommes correspondant à l'écart du revenu minimum servi en métropole et dans les DOM seraient affectées à des actions d'insertion.

D

III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À STATUT PARTICULIER.

. Mayotte

L'an dernier, votre rapporteur prenait acte de la "pause institutionnelle" voulue par le Gouvernement dans la voie d'une éventuelle départementalisation de l'île de Mayotte et constatait avec satisfaction les efforts marqués entrepris par le Gouvernement en matière économique grâce notamment à la mise en oeuvre de l'annexe de la loi de programme consacrée à cette collectivité territoriale.

Les mesures économiques, sociales et culturelles qu'elle contenait devaient s'accompagner d'un plan d'action juridique et d'adaptation des finances locales destiné à donner à la collectivité les instruments juridiques et financiers nécessaires à son développement.

La convention conclue le 28 mars 1987 entre l'Etat et la collectivité territoriale, a précisé les lignes directrices de ce plan et a prévu la création d'une commission chargée d'en rédiger un avant-projet. Cette commission, présidée par le directeur des affaires politiques et administratives de l'outre-mer était composée des parlementaires de Mayotte, d'un maître des requêtes au Conseil d'Etat, des représentants des ministères de l'intérieur, de la justice et du budget et de deux universitaires. Elle a présenté un projet de plan d'action au conseil général de Mayotte qui l'a approuvé le 28 janvier dernier.

Ce plan préconise une démarche progressive, pragmatique et prudente pour tenir compte de la situation spécifique de Mayotte.

Il met l'accent sur la maîtrise foncière au moyen notamment d'une adaptation du code de l'urbanisme, sur le développement de la protection sociale et du droit du travail, sur la protection des ressources de l'île, sur l'adaptation des finances locales et sur le développement des interventions des services publics.

Il propose enfin, compte-tenu de l'étendue du domaine touché par ces mesures, de recourir à une série d'ordonnances.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de voir de telles interventions et insiste tout particulièrement sur la nécessité de mettre en œuvre dans les meilleurs délais le plan d'action juridique sans lequel aucune action réellement efficace ne peut être engagée à Mayotte.

En ce qui concerne la situation économique de l'île, l'année écoulée a permis de constater que le début des grands travaux d'équipement a relancé le secteur du bâtiment et que les mesures de défiscalisation ont favorisé la venue de nouveaux investisseurs intéressés par le développement du secteur touristique. Par ailleurs, la réalisation d'équipements publics a eu un effet d'entraînement sur les secteurs du commerce et de l'artisanat.

Sur la période 1987-1991, l'ensemble des mesures d'aide au développement de l'île représente un effort financier de près d'un milliard de francs sur cinq ans dont 750 millions de francs à la charge de l'Etat, l'objectif étant d'améliorer les conditions de vie de la population, de désenclaver Mayotte en réalisant les grands équipements nécessaires, et de favoriser les productions locales.

Sur le plan politique, les élections présidentielles ont donné lieu à des résultats nettement contrastés entre les premier et second tours.

Au premier tour du 24 avril 1988, M. Barre dont la candidature était soutenue par la principale formation politique de l'île, le mouvement populaire mahorais, a obtenu près de 55 % des suffrages devant M. Chirac 37 %, la candidature de M. Mitterrand ne recueillant que 4 % des suffrages exprimés.

Au second tour du 8 mai 1988, avec un taux de participation réduit (56 % des votants contre 69 % au 1er tour). M. Mitterrand l'emportait sur M. Chirac avec 50,3 % des suffrages exprimés.

Les élections législatives ont conduit à la réélection du député centriste sortant M. Henry Jean-Baptiste, candidat du M.P.M., qui l'a emporté dès le premier tour le 5 juin 1988 avec 58 % des suffrages exprimés devant M. Hassani.

Sur le plan diplomatique enfin, le Gouvernement français tend à promouvoir le rapprochement entre Mayotte et les trois autres îles de l'archipel, tout en évitant qu'une telle politique puisse s'interpréter comme un premier pas vers l'abandon de la souveraineté française sur Mayotte.

Des résultats ont pu être obtenus tendant à un assouplissement des règles applicables à l'entrée des ressortissants comoriens sur le territoire de Mayotte et à un rapprochement dans les domaines de l'éducation et de la religion.

. Saint-Pierre et Miquelon

En ce qui concerne les questions institutionnelles, les décrets d'application de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 ont été tous publiés à l'exception du décret prévu par l'article 46 portant nouvelle répartition des biens des collectivités publiques.

A cet égard, la situation n'a pas évolué depuis l'an dernier.

Par ailleurs, un récent projet de loi portant diverses dispositions relatives à Saint-Pierre et Miquelon a été examiné par le Sénat. Le titre II de ce texte tend à mettre à jour le régime des sanctions des règlements édictés par le conseil général, à doter le comité économique et social de moyens de fonctionnement, et à exclure Saint-Pierre et Miquelon du champ d'application de la législation métropolitaine relative à l'introduction et à l'emploi de travailleurs étrangers.

D'année en année, la question essentielle qui demeure posée concerne le règlement du conflit qui oppose le Canada à la France sur la détermination des zones de pêche et de la zone économique exclusive.

A la même époque l'an dernier, votre rapporteur faisait état de la demande française de recourir en application d'une des clauses de l'accord de 1972 à une procédure d'arbitrage. Devant le refus des canadiens, la France a suspendu les négociations sur le compromis d'arbitrage relatif à la détermination des frontières maritimes.

La principale conséquence de ces difficultés a été qu'aucun quota de pêche n'a pu être décidé.

Les deux parties ont néanmoins adopté un compromis le 30 avril 1988 et ont convenu d'accepter le principe d'une médiation. Or, la procédure de désignation du médiateur a été interrompue du fait de l'arraisonnement d'un chalutier canadien le "Maritimer" dans les eaux territoriales françaises.

Des négociations secrètes ont cependant pu reprendre au mois de juin 1988 et ont abouti à la conclusion d'un quasi accord sur les quotas. Mais à la suite de la parution d'un rapport de l'organisation des pêches de l'Atlantique nord, les canadiens révisaient en baisse leurs propositions. Les négociations achoppaient donc à nouveau et finalement les Canadiens redemandaient le recours à une médiation en contrepartie de laquelle ils acceptaient de négocier un accord intermédiaire sur les quotas valable jusqu'à la fin de l'année.

Finalement, le processus de désignation d'un médiateur a donc repris son cours. Mais la question demeure toujours extrêmement sensible et son règlement apparaît toujours aussi indispensable et déterminant pour l'avenir de l'archipel.

*

* *

Votre commission des Lois constatant que la question institutionnelle est résolue dans les départements d'outre-mer et qu'ils traversent une période de stabilité politique, a pris acte de la nécessité d'entreprendre une politique résolument tournée vers le développement économique.

Elle a estimé que le projet de budget présenté par le Gouvernement tendant à l'augmentation de 11,7 % de l'ensemble des crédits du ministère et de 7,5 % pour les seuls départements d'outre-mer a donné un avis favorable à l'adoption des crédits destinés aux départements d'outre-mer.