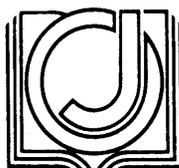


**SÉNAT**  
**DÉBATS PARLEMENTAIRES**

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

DIRECTION,  
RÉDACTION ET ADMINISTRATION  
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :  
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39  
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**17<sup>e</sup> SÉANCE**

**Séance du mercredi 12 novembre 1986**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

1. **Procès-verbal** (p. 4521).
2. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 4521).
3. **Représentation à des organismes extraparlamentaires** (p. 4521).
4. **Candidature à la délégation parlementaire pour la planification** (p. 4521).
5. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 4521).
6. **Développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.** - Discussion d'un projet de loi de programme déclaré d'urgence (p. 4521).

Discussion générale : MM. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer ; Guy Jarnac, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social ; Louis Virapoullé, rapporteur de la commission des lois ; Henri Goetschy, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Franz Duboscq, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Josselin de Rohan, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

Exception d'irrecevabilité (p. 4533)

Motion n° 105 de Mme Marie-Claude Beaudou. - Mme Marie-Claude Beaudou, MM. le rapporteur, le ministre, le président. - Rejet au scrutin public.

Discussion générale (*suite*) (p. 4539)

M. Roger Lise.

7. **Nomination à la délégation parlementaire pour la planification** (p. 4540).

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4541)

### PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

8. **Candidatures à une commission mixte paritaire** (p. 4541).

9. **Développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.** - Suite de la discussion d'un projet de loi de programme déclaré d'urgence (p. 4541).

Discussion générale (*suite*) : MM. Jean Garcia, le ministre, Henri Bangou, Louis Virapoullé, vice-président de la commission des lois ; Guy Jarnac, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social ; Lucien Delmas, François Louisy.

10. **Réforme du régime juridique de la presse et liberté de communication.** - Adoption des conclusions modifiées d'une commission mixte paritaire (p. 4550).

Discussion générale : MM. François Léotard, ministre de la culture et de la communication ; Adrien Gouteyron, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Jean-Pierre Bayle.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1<sup>er</sup> à 5 (p. 4553)

Article additionnel (p. 4556)

Amendement n° 1 du Gouvernement. - MM. le ministre, Adrien Gouteyron, rapporteur de la commission des affaires culturelles ; Mme Marie-Claude Beaudou.

Vote sur l'ensemble (p. 4556)

Mme Marie-Claude Beaudou.

Adoption, au scrutin public, de l'ensemble du projet de loi.

11. **Développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.** - Suite de la discussion d'un projet de loi de programme déclaré d'urgence (p. 4557).

Discussion générale (*suite*) : MM. Albert Ramassamy, Raymond Tarcy.

Renvoi de la suite de la discussion.

12. **Nomination des membres d'une commission mixte paritaire** (p. 4561).

13. **Ordre du jour** (p. 4561).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. ÉTIENNE DAILLY vice-président

La séance est ouverte à seize heures cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

**M. le président.** J'ai le regret de vous informer du décès, survenu le 6 octobre 1986, de notre ancien collègue M. Paul Massa, qui fut sénateur des Alpes-Maritimes de 1966 à 1971.

3

### REPRÉSENTATION A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

**M. le président.** J'informe le Sénat que M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de son représentant au sein du comité de contrôle du fonds forestier national et du conseil d'administration de l'établissement public Autoroutes de France.

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite la commission des finances à présenter ses candidatures.

4

### CANDIDATURE A LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LA PLANIFICATION

**M. le président.** J'informe le Sénat que le groupe communiste a fait connaître à la présidence qu'il propose la candidature de M. Louis Minetti pour remplacer M. André Duroméa au sein de la délégation parlementaire pour la planification.

Cette candidature a été affichée conformément à l'article 110 du règlement. Elle sera ratifiée s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

5

### DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

**M. le président.** M. le président a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 12 novembre 1986.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, déposé le 8 octobre 1986 sur le bureau du Sénat.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : JACQUES CHIRAC. »

Acte est donné de cette communication.

6

### DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, DE SAINT-PIERRE-ET- MIQUELON ET DE MAYOTTE

#### Discussion d'un projet de loi de programme déclaré d'urgence

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi de programme (n° 11, 1986-1987), déclaré d'urgence, relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte. [Rapport n° 58 (1986-1987) ; avis nos 61, 63 et 62 (1986-1987).]

Avant d'ouvrir la discussion, je dois vous rappeler que M. le président a reçu de M. le président du Conseil économique et social une lettre en date du 9 octobre 1986, par laquelle le Conseil économique et social demande que, conformément aux dispositions de l'article 69 de la Constitution, M. Guy Jarnac, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, puisse, pour ce texte, exposer l'avis du Conseil économique et social devant le Sénat.

Conformément à l'article 9 de la Constitution et à l'article 42 de notre règlement, huissiers, veuillez introduire M. Guy Jarnac, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social. (M. Guy Jarnac est introduit avec le cérémonial d'usage.)

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 4, du règlement le représentant du Conseil économique et social expose devant le Sénat l'avis du Conseil avant la présentation du rapport de la commission saisie au fond.

D'autre part, le représentant du Conseil économique et social a accès dans l'hémicycle pendant toute la durée de la discussion en séance publique. A la demande du président de

la commission saisie au fond, la parole lui est accordée pour donner le point de vue du Conseil sur tel ou tel amendement ou sur tel ou tel point particulier de la discussion.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte font partie de la richesse et du génie de la France. Chacune de ces collectivités contribue de manière très importante à son visage contemporain, à sa vie stratégique et à sa présence en Amérique et dans l'océan Indien.

Or, malgré la continuité de la politique de départementalisation, malgré des réussites remarquables tant sur le plan sanitaire que sur ceux de l'éducation, du niveau de vie ou des équipements collectifs, malgré une situation privilégiée par rapport à leur environnement géographique, nos compatriotes d'outre-mer interpellent la nation à propos de deux problèmes graves et difficiles.

Le problème de l'emploi, tout d'abord, spécialement dans nos départements insulaires : ce chômage, sans doute structurel, ne sévit que depuis l'après-guerre, mais il ne cesse de s'amplifier. De l'ordre de 13 p. 100 de la population en 1967, il a atteint 20 p. 100 en 1974 pour avoisiner aujourd'hui 25 à 30 p. 100 selon les départements.

Les migrations aidées par les pouvoirs publics vers la métropole, qui représentaient un flux d'environ 8 000 personnes en 1980, ont brutalement cessé depuis 1982.

Pendant chacune des cinq prochaines années, 30 000 jeunes vont arriver sur le marché du travail, avant que l'on puisse espérer, à partir de 1991, une diminution de ce chiffre du fait du ralentissement de la natalité.

Les incitations industrielles dans le passé n'ont jamais permis de créer plus de 1 000 emplois par an.

On ne saurait, sauf à engendrer le désespoir, accepter une telle situation sans réagir, sans mobiliser l'ensemble des ressources de l'initiative privée et de l'action publique. L'objectif prioritaire du projet de loi de programme est donc l'emploi.

Sur le problème de la parité sociale avec la métropole, je ne ferai pas de commentaire. Cette revendication ancienne des Français des départements d'outre-mer me paraît relever d'une juste attente et d'une aspiration élémentaire à l'égalité de traitement entre fils d'une même nation.

Le projet de loi de programme répond de plusieurs façons à cette aspiration : d'une part, en égalisant les conditions d'accès à diverses prestations qui restaient plus restrictives outre-mer qu'en métropole ; d'autre part, en étendant à l'outre-mer le bénéfice de prestations qui n'y ont pas encore cours comme, par exemple, l'allocation compensatrice aux adultes handicapés. Ces mesures doivent toutes intervenir effectivement dans un délai maximal de trois ans.

Il répond également à cette même aspiration en prévoyant l'organisation progressive en cinq ans d'une parité sociale globale. Cet objectif signifie que les collectivités concernées bénéficieront globalement, en tenant compte de leur situation spécifique, du même flux de transferts financiers que si toutes les prestations existant en métropole leur étaient servies dans des conditions analogues. Les sommes complémentaires destinées à atteindre la parité sociale globale pourront être soit versées sous forme de prestations individuelles, soit consacrées à des actions collectives d'intérêt social.

En définitive, le projet de loi de programme répond à un besoin de développement économique et de solidarité. En cela, il agira, bien évidemment, dans le sens de l'unité de la République.

Dans le calendrier de mise en œuvre de la politique gouvernementale, vous vous souvenez, sans doute, que le Premier ministre avait engagé le Gouvernement à faire du développement économique et social de l'outre-mer l'une de ses grandes priorités. Après la loi du 17 juillet sur la Nouvelle-Calédonie, le dépôt de ce projet de loi de programme pour les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte concrétise cette volonté.

Répondant à une priorité, ce texte témoigne aussi d'une fidélité à un principe, à une méthode et à un engagement.

A un principe, tout d'abord. Pour connaître un regain de dynamisme et créer de nouveaux emplois, l'économie a besoin - en métropole comme outre-mer - d'un supplément

de liberté. Le renforcement de la compétitivité des entreprises, notamment des P.M.E., suppose un allègement des charges qui paralysent la production, ainsi que des mesures de confiance pour susciter les initiatives.

S'agissant de la méthode, le Premier ministre et le Gouvernement tout entier sont profondément attachés à la concertation. J'ai donc veillé personnellement à nouer un dialogue constant avec tous les interlocuteurs intéressés lors de l'élaboration de l'avant-projet de loi, puis de la mise en forme du projet lui-même.

Ce dialogue a culminé cet été, lorsque chaque conseil régional, chaque conseil général, les chambres de commerce, d'agriculture et des métiers, les associations des maires, les caisses nationales de sécurité sociale ont été saisis et m'ont fait connaître leurs observations.

Le Conseil économique et social, quant à lui, a émis, le 24 septembre 1986, un avis que son rapporteur a qualifié de « critique constructive ».

Le Gouvernement a su tenir compte de ce dialogue et a pu, sur divers points, améliorer son texte initial : le projet, tel qu'il vous est soumis, me paraît notamment donner toutes garanties quant au maintien des compétences des collectivités locales. Il convient également de préciser que les autorisations de programme contenues dans le projet viendront en plus des dépenses annuelles de fonctionnement et d'investissement consacrées aux départements et collectivités concernés. Enfin, la définition de l'objectif de parité sociale globale a été améliorée.

Quant à l'engagement auquel nous sommes fidèles, il est clair. Il ne s'agit pas de mettre en œuvre une politique différente de celle qui nous a valu la confiance populaire : la loi de programme traduit en actes, avec tout le réalisme nécessaire, mais sans aucune ambiguïté, l'ensemble des engagements pris par la nouvelle majorité vis-à-vis de l'outre-mer.

Le projet de loi qui vous est soumis se présente sous forme d'un corps de dix-sept articles regroupés en quatre titres et de cinq annexes. Cette présentation s'explique par des raisons d'ordre juridique.

Le Gouvernement, conforté d'ailleurs dans cette position par les travaux du Conseil d'Etat, a souhaité que ne figurent dans le corps de la loi proprement dite que les dispositions à caractère purement normatif. Les annexes - dont je précise qu'elles ont la même valeur juridique et la même valeur d'engagement que la loi elle-même - sont relatives aux objectifs économiques et sociaux traditionnels dans une loi de programme ou de planification.

La liaison entre les annexes et le corps de la loi se fait par la référence à l'article 2 du texte, qui approuve les objectifs et les moyens et fixe leur financement.

La totalité des crédits supplémentaires servant à financer le programme de développement de l'économie et de l'emploi est de 3 600 millions de francs, en tenant compte du programme spécial logement qui se prolonge au-delà de 1991. L'injection de crédits publics sur la seule période de 1987 à 1991 est de 3 300 millions de francs.

Enfin, ce financement n'inclut pas le coût du rattrapage social qui sera supporté à titre principal par les régimes de sécurité sociale et qui est estimé à une somme atteignant 2 à 3 milliards de francs par an en 1991 pour atteindre la parité sociale. Une commission nationale d'évaluation aura pour mission de préciser ces chiffres, de prendre position sur le rythme souhaitable de réalisation ainsi que sur les modes d'utilisation - prestations individuelles ou utilisation à des fins collectives d'intérêt social -, ces modes pouvant, au demeurant, être différents d'un département à l'autre en fonction de leurs spécificités.

A l'issue de cette présentation générale, je souhaiterais maintenant évoquer rapidement les mesures que contient ce texte.

Pour la commodité de l'exposé, je distinguerai, d'une part, celles qui sont relatives au développement économique et à l'emploi et, d'autre part, celles qui sont relatives au développement social, étant entendu que la frontière entre les deux domaines n'est pas clairement tracée, que l'ensemble forme un tout cohérent et qu'au demeurant la loi de programme concerne aussi de très nombreux secteurs de la vie nationale, tels la formation professionnelle, l'éducation, l'équipement sanitaire, la culture et la communication.

Qu'il me suffise donc d'énoncer les mesures suivantes.

En faveur du développement économique et de l'emploi, le texte prévoit : la création de zones franches, dans lesquelles - je le précise - le droit social et le droit du travail s'appliquent intégralement ; l'exonération des cotisations patronales à 50 p. 100 ou à 100 p. 100 pour l'embauche des jeunes ; la forte augmentation des crédits en faveur du logement social, permettant d'atteindre en 1989 un doublement par rapport aux dotations actuelles ; la réforme des aides de l'Etat aux investissements ; la confirmation de l'ouverture progressive d'une concurrence entre les transporteurs aériens compatible avec les obligations du service public ; une aide accrue à l'installation des jeunes agriculteurs ; une aide de l'Etat à l'organisation de fonds d'indemnisation pour certaines cultures spécialisées ; enfin, un programme spécial d'investissements et d'équipements publics dans le domaine des infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires ainsi que dans le cadre d'opérations intégrées de développement.

En faveur du développement social, le projet prévoit, en outre, le rattrapage en cinq ans des disparités financières en matière de prestations sociales : le volume financier doit être le même, en 1991, d'une part, pour les D.O.M. et, d'autre part, en métropole. Le projet de loi laisse toutefois ouverte la possibilité d'utilisations différentes outre-mer d'une partie de ces sommes, pour tenir compte des spécificités de ces collectivités. C'est là le véritable objectif de « parité sociale globale ».

Par ailleurs, les conditions d'activité professionnelle auxquelles est encore soumis le versement des allocations familiales dans les D.O.M. et à Saint-Pierre-et-Miquelon seront supprimées dans les trois ans.

Les employeurs et les travailleurs indépendants des D.O.M. et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficieront également des prestations familiales.

L'allocation compensatrice aux adultes handicapés sera étendue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1988. L'allocation spéciale vieillesse sera également étendue dans un délai d'un an.

Dans le même délai d'un an, un nouveau régime de retraite sera mis en place à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le projet de loi de programme tend, enfin, à encourager de nouveau la mobilité entre les D.O.M. et la métropole.

L'encouragement à la mobilité constitue, en effet, une des pièces maîtresses du présent projet. Il s'agit, en ce domaine, d'un changement, d'un véritable changement de politique. L'outil de cette politique sera, comme par le passé, une société d'Etat, mais ses structures seront réorganisées, son action réorientée et dotée en fonction des objectifs à atteindre. Elle sera également davantage orientée vers la recherche d'emplois en métropole et l'aide à l'insertion des personnes originaires de ces départements et collectivités.

Pour terminer, je veux relever qu'il n'y avait pas eu de loi de programme pour les départements d'outre-mer depuis celle du mois de juillet 1960. Le Gouvernement renoue donc avec une formule d'engagement pluriannuel de l'Etat, qui avait été un moyen puissant et privilégié de parfaire la départementalisation, notamment dans les domaines de l'éducation nationale, des travaux publics et du logement.

Ce nouvel effort de développement et de solidarité est justifié non seulement par les besoins exprimés outre-mer, mais également par la richesse et le rayonnement que confèrent ces départements et collectivités à la France contemporaine dans le monde.

Vous le savez, le Gouvernement considère qu'une grande partie du destin de la France du XX<sup>e</sup> et du XXI<sup>e</sup> siècle se joue et se jouera outre-mer ; en effet, les départements d'outre-mer, comme les collectivités, comme les territoires, portent en eux-mêmes les forces de l'avenir : à la fois la jeunesse et le dynamisme, mais aussi la technologie la plus futuriste, celle de Kourou, par exemple.

L'outre-mer est plus que jamais la chance, la grande chance de notre pays, auquel il assure une présence dans l'ensemble du monde.

Au moment où s'ouvre l'ère spatiale à laquelle notre pays entend participer d'une manière privilégiée, il est essentiel que la France, qui est et doit rester une puissance qui compte, soit présente sur tous les continents.

Mais cette ambition implique qu'au sein d'une même nationalité elle réalise une égalité des chances au profit des habitants de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion, de Saint-Pierre-et-Miquelon et aussi de Mayotte.

Le projet de loi de programme doit être le moyen essentiel de cette grande ambition pour les cinq prochaines années. C'est dans cet esprit, mesdames, messieurs les sénateurs, que je vous demande de bien vouloir l'étudier et l'approuver. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur du Conseil économique et social.

**M. Guy Jarnac, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social.** Monsieur le président, je tiens tout d'abord à vous remercier de m'accueillir en séance publique. Au-delà de ma personne, c'est le Conseil économique et social qui se trouve ainsi honoré.

M. le ministre a été témoin de la difficile entreprise qui a été la mienne au Conseil économique et social ; celui-ci, composé d'organisations patronales, salariales, familiales, associatives et parfois même régionales, n'avait pas, par rapport au problème évoqué, la même perception des réalités de l'outre-mer. J'ai dû faire des synthèses parfois difficiles dans le langage feutré du Conseil économique et social.

Par ailleurs, il convient de signaler l'esprit de dialogue avec M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer et ses services qui a présidé au travail de notre assemblée. A ce propos, je tiens à remercier M. le ministre, qui a modifié le titre initial du projet de loi en remplaçant le mot « redressement » par celui de « développement ». Le premier terme avait un caractère critique déplaisant par rapport à un passé récent. Les départements d'outre-mer ont plus besoin de développement que de redressement : l'action de la France pour ce développement doit s'inscrire dans la continuité de l'action gouvernementale.

Un dialogue s'est instauré au sein même du groupe des départements et territoires d'outre-mer du Conseil économique et social, inspirateur du projet d'avis que je vous présente aujourd'hui. Je salue à cette occasion son président, M. Jean Crusol, présent dans les tribunes du public.

Le dialogue a également eu lieu au sein de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil et il a enrichi cet avis.

Saisi par le Gouvernement le 20 août 1986, le Conseil économique et social a voté, le 24 septembre dernier, l'avis que je vous présente ; cet avis a un caractère collectif indéniable.

Dans les départements d'outre-mer et les collectivités concernées par le projet de loi vivent environ 1 300 000 personnes. Les D.O.M. permettent à la France, en y ajoutant les territoires d'outre-mer, d'être présente sur tous les océans du globe et d'occuper le troisième rang mondial pour l'étendue de sa zone économique exclusive.

Pour le voyageur se déplaçant dans ces régions du monde, les économies des départements d'outre-mer et des deux collectivités concernées sont en apparence prospères.

Les infrastructures portuaires et aéroportuaires y sont développées, le réseau routier abondant, les magasins modernes et bien approvisionnés ; des immeubles sont en construction ; l'état sanitaire des populations est très convenable ainsi que le niveau moyen de la scolarité.

Les niveaux de vie y sont très largement supérieurs aux pays environnants. Ainsi, en 1983, le P.I.B. moyen annuel par tête était de 25 844 francs en Guadeloupe et de 30 000 francs en Martinique contre 22 000 francs seulement à Porto Rico, pourtant Etat libre associé aux Etats-Unis - ne parlons pas de Haïti où il n'était que de 2 440 francs, soit douze fois moins. A la Réunion, département que je connais bien - j'en suis le représentant au Conseil - le revenu moyen était de 26 000 francs, contre 8 760 francs à l'île Maurice et 2 210 francs à Madagascar. Donc, vous le voyez, les niveaux de vie des départements d'outre-mer sont toute de même singulièrement plus élevés que ceux des pays qui les environnent.

Mais les populations résidant dans ces régions refusent ce type de comparaison. Appartenant à l'ensemble français, elles veulent se situer sur les plans économique, social et culturel par rapport à la métropole.

La comparaison cesse alors d'être flatteuse. Le revenu moyen par tête n'est en moyenne que le tiers de ce qu'il est en métropole ; à la Réunion, par exemple, entre 25 000 et 30 000 francs, contre 72 000 ou 73 000 francs en métropole.

Les économies de ces régions ont un caractère artificiel ; elles sont déséquilibrées.

Les secteurs productifs ne représentent que de 20 à 25 p. 100 de la valeur ajoutée locale contre quelque 43 à 45 p. 100 en métropole. Le secteur tertiaire, en revanche, y est singulièrement plus étoffé : il s'élève de 75 à 80 p. 100 contre 57 p. 100 en métropole. Encore faut-il ajouter que, dans le secteur tertiaire non marchand, le secteur fonctionnaire y est prépondérant puisqu'il atteint de 32 à 35 p. 100 sur les 75 à 80 p. 100 précités contre 15 p. 100 en métropole.

Ces économies sont également dépendantes. Les moteurs de l'activité sont externes : l'un est faible, c'est la production et l'exportation de produits tropicaux ; l'autre est puissant, ce sont les transferts publics.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous pouvez d'ailleurs utilement voir en annexe du projet d'avis l'illustration du circuit des revenus et la grande importance des dépenses de l'administration.

Les transferts publics dans lesquels s'inscrit notamment la solidarité nationale glissent sur l'économie sans s'y ancrer et repartent sur l'extérieur, parfois grossis, sous forme de déficit de la balance commerciale, avec un effet de dérapage vers les pays hors zone franc.

Ainsi, à l'île de la Réunion, en 1981, sur 4,1 milliards de francs de transferts publics reçus de la métropole, 3,6 milliards de francs repartaient vers l'extérieur ; en Guadeloupe, en 1980, les transferts publics se sont élevés à 2,1 milliards de francs alors que les retours vers l'extérieur s'élevaient à 2,6 milliards de francs, soit une perte de substance de l'ordre de 500 millions de francs. Non seulement ces transferts publics génèrent un type de consommation importée qui bouleverse les traditions locales, mais ils alimentent la demande des ménages qui, en face d'un secteur productif insuffisant, est satisfaite par l'importation, laquelle entraîne un déficit considérable de la balance commerciale.

Ces économies sont également hétérogènes - certains diraient duales - éclatées qu'elles sont entre un secteur moderne d'importations et d'exportations de produits tropicaux et un secteur traditionnel de petits planteurs et de petits boutiquiers.

Enfin, ces économies sont désarticulées, chaque secteur ayant sa dynamique propre. Le manque d'interdépendance entre les activités économiques explique l'absence d'effet multiplicateur susceptible d'entraîner la propagation de la croissance et les développements que, pourtant, les transferts publics de l'extérieur auraient dû générer. Cette absence de dynamique ne permet pas de créer les emplois dont la population a besoin ; en effet, le problème majeur dans nos régions d'outre-mer est le chômage.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous connaissez l'importance du chômage en métropole. Eh bien, imaginez qu'il est trois fois plus élevé dans nos régions d'outre-mer, touchant jusqu'à 31,8 p. 100 de la population active. Or, malgré la baisse de la natalité, la pression va aller croissant car, jusqu'en 1991, 32 000 jeunes arriveront sur le marché du travail chaque année alors que - M. le ministre l'a signalé tout à l'heure - le total des emplois est resté pratiquement le même depuis presque trente ans : 275 000 emplois en 1954, 300 000 emplois seulement en 1982.

**M. Jean Garcia.** Trente ans ?

**M. Guy Jarnac, rapporteur du Conseil économique et social.** Oui.

Pour m'en tenir à la Réunion, je vous précise que 14 000 jeunes arrivent chaque année, dans ce département, sur le marché du travail, que de 4 000 à 5 000 seulement trouvent un emploi par le jeu des départs à la retraite et du service militaire, que de 2 000 à 3 000 dames se marient sans chercher un emploi et qu'il reste ainsi « sur le pavé », tous les ans, de 6 000 à 7 000 jeunes. Faites le calcul pour l'ensemble des départements d'outre-mer et vous constaterez l'ampleur du problème.

Une des conséquences de ce problème est la migration : 265 000 jeunes nés dans les départements d'outre-mer étaient établis en métropole, selon le recensement de 1982, soit 21 p. 100 de la population. Je vous laisse méditer sur ce chiffre.

Les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte connaissent donc des problèmes de développement liés à des contraintes naturelles géographiques, à une forte croissance démographique, à des structures économiques et sociales héritées de l'histoire coloniale et à une intégration rapide - trop rapide peut-être pour certains - dans un système industriel.

Aussi, mesdames et messieurs les sénateurs, c'est bien plus de développement que de redressement, je l'ai dit tout à l'heure, que nos régions ont besoin. Notre première proposition de modification du projet de loi portait sur ce point ; vous avez bien voulu l'accepter, monsieur le ministre.

Ce développement doit satisfaire à deux exigences fondamentales, qui sont autant de défis lancés à la nation tout entière. Exigence de justice sociale, d'abord : les citoyens des collectivités d'outre-mer concernées par ce projet doivent avoir les mêmes droits que les citoyens métropolitains. Exigence de développement économique, ensuite, afin de lutter contre un chômage de plus en plus insupportable et donner aux jeunes générations des possibilités raisonnables de s'insérer dans la vie active, de ne pas désespérer de leur appartenance à notre pays.

Mais le défi majeur est de concilier ces deux exigences. Or, jusqu'à présent, le progrès social, indéniable depuis les années 1960, a précédé, sans toujours l'entraîner, le progrès économique. Le projet de loi apporte comme réponse l'institution de la parité sociale globale impliquant le partage de certaines prestations sociales entre l'individu et la famille, d'une part, la collectivité, d'autre part.

Le Conseil économique et social a estimé - c'est une autre de nos propositions - que cette solution n'était envisageable que si elle aboutissait, à terme, à la stricte égalité sociale.

**M. Jean Garcia.** Très bien !

**M. Guy Jarnac, rapporteur du Conseil économique et social.** Mesdames, messieurs les sénateurs, on ne peut figer dans une loi une inégalité de droit entre les citoyens et les familles des départements d'outre-mer et ceux de métropole.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Très bien !

**M. Guy Jarnac, rapporteur du Conseil économique et social.** On ne peut adopter une démarche qui laisse supposer qu'ils sont immatures.

**M. Lucien Delmas.** Très bien !

**M. Guy Jarnac, rapporteur du Conseil économique et social.** Ce projet de loi de programme n'a certainement pas l'ambition de répondre à tous les défis de l'outre-mer. Il constitue, néanmoins - a ajouté le Conseil économique et social - « une première réponse par sa démarche vers plus de justice sociale, par son action pour la baisse des tarifs aériens sans que soient déstabilisées toutefois les compagnies nationales. »

Effet encore positif par son action sur la demande grâce aux moyens financiers supplémentaires qui sont déployés tant en ce qui concerne cette parité sociale globale que le logement et les opérations spécifiques qui reprennent ou concrétisent des actions déjà en cours, par son action sur l'ordre, enfin, grâce à l'amélioration du système d'aide à l'emploi des jeunes, à la formation professionnelle adaptée et à l'investissement, déjà renforcé par la défiscalisation.

Mais l'ambition aurait pu être plus vaste : quels investissements pour quel développement ? Quelle agriculture pour quelle spécialisation ou quelle spéculation ? Quelle production pour quel marché ? Quelle économie pour quel besoin, avec qui et pour qui ?

Le projet de loi n'apporte à ces interrogations que des réponses ponctuelles et partielles. Le Conseil économique et social, pour sa part, a entamé une réflexion dans le cadre d'une autre étude sur la situation économique et les conditions de développement dans les départements d'outre-mer. Il s'efforcera d'apporter, à cette occasion, les réponses qui lui semblent présentement faire défaut.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le Conseil économique et social a néanmoins fait un certain nombre de propositions tendant à améliorer et à accroître l'efficacité du texte de loi soumis à votre examen. Je n'entrerai pas dans le détail et terminerai par quelques réflexions.

Pour importants qu'ils soient, les moyens financiers supplémentaires, annoncés hors parité sociale globale, doivent être relativisés. Ils ne représentent que 2,37 p. 100 de la masse

des transferts publics de 1985. La grande absente de ce projet de loi aura été, dans le texte initial, la décentralisation mise en œuvre pour les collectivités concernées depuis 1982.

Pourtant, cette décentralisation constitue l'une des aspirations fondamentales des populations d'outre-mer qui y voient les moyens de prendre en main leur destin et d'assumer leur identité dans l'ensemble français. Le Conseil économique et social a donc proposé que cette loi de programme s'inscrive dans les dispositions et schémas voulus par la loi de décentralisation.

Le projet de loi fait du rayonnement de la France en Amérique et dans l'océan Indien la cause du développement des collectivités concernées. Le Conseil économique et social a inversé la démarche : de cause du développement, le rayonnement de notre pays dans ces parties du monde devient sa conséquence.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la lecture du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui appelle de ma part quelques observations.

Le Gouvernement a suivi le Conseil économique et social en ne subordonnant plus le développement économique et social au rayonnement de la France en Amérique et dans l'océan Indien, mais sans qu'il soit précisé, comme nous l'avions demandé, que ce développement était un impératif répondant, d'abord, aux besoins des populations d'outre-mer et de leurs assemblées représentatives.

Le Gouvernement a pris en compte les réflexions du Conseil économique et social sur la décentralisation. Dans le texte initial soumis à ce dernier, il y était rarement fait référence, au point que nous nous étions interrogés sur la philosophie même du projet de loi. S'agissait-il de ramener les pouvoirs à Paris ou au préfet ? (*M. le ministre lève les bras au ciel.*) S'agissait-il d'une revanche des départementalistes sur les régionalistes ?

Monsieur le ministre, vous avez inscrit dans le projet de loi - c'est vrai - plusieurs références à la décentralisation, excepté en matière de logement et de transport aérien pour lesquels les conseils régionaux sont, pourtant, maintenant directement impliqués. Mais, à notre avis, la décentralisation implique aujourd'hui que l'action de l'Etat dans les départements d'outre-mer et les collectivités concernées par le projet soit auparavant négociée ou tout au moins débattue dans des contrats de plan ou autres structures...

**M. Lucien Delmas.** Très bien !

**M. Guy Jarnac, rapporteur du Conseil économique et social.** ... le Conseil économique et social n'a pas de philosophie très arrêtée en ce domaine, et que cela ne donne pas l'impression d'être imposé.

**M. Jean Garcia.** C'est la démocratie !

**M. Guy Jarnac, rapporteur du Conseil économique et social.** Je reste sur un sentiment d'insatisfaction. En ne nous suivant que partiellement, vous donnez l'impression de n'accepter l'esprit de la décentralisation que du bout des lèvres.

Le Gouvernement a suivi le Conseil économique et social sur la parité sociale globale en faisant référence non plus aux prestations moyennes par habitant, mais à l'application des règles métropolitaines dans des conditions analogues. L'absence de toute référence, même en perspective - alors que j'avais cru comprendre, monsieur le ministre, que cela pouvait être envisagé - à la stricte égalité sociale oblige le Conseil économique et social à émettre de fortes réserves.

Dans le domaine culturel, d'abord, nos concitoyens d'outre-mer seraient-ils des êtres immatures ? Dans le domaine constitutionnel, ensuite, ce qui était compréhensible compte tenu de la loi de départementalisation de mars 1947 - cette loi avait pour objet l'application progressive des règles nationales dans les D.O.M. - ne l'est plus du tout lorsque le projet de loi aboutit, à terme, à ne pas servir les mêmes prestations aux familles quand la parité est estimée globalement et fera l'objet des adaptations nécessitées par leur situation particulière. Nous pensons que le Conseil constitutionnel pourrait peut-être s'en émouvoir.

Le Gouvernement ne nous a pas suivis non plus à l'article 15, en prévoyant des contraintes plus fortes pour les citoyens d'outre-mer que pour les citoyens métropolitains en matière d'allocation de logement, ce qui oblige le Conseil à

émettre des réserves, d'ordre constitutionnel encore. Je vous rappelle qu'il ne s'agit ni plus ni moins que de la possibilité de saisir les allocations de logement versées normalement aux familles au profit de bailleurs ou de prêteurs. En métropole, la procédure exige une consultation judiciaire préalable du bénéficiaire de l'allocation. Que l'on traite différemment les citoyens des D.O.M. et ceux de la métropole nous paraît regrettable.

**M. Jean Garcia.** C'est scandaleux !

**M. Guy Jarnac, rapporteur du Conseil économique et social.** Pour le reste, il nous faudrait reprendre le texte ligne par ligne, mais je crains de lasser votre attention. En comparant notre texte à celui qui vous est proposé, vous constaterez les autres points de divergence, mais ils sont moins importants. Je précise encore une fois que le Gouvernement a tout de même pris en compte un certain nombre de nos observations.

Sincèrement, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les sénateurs, nos concitoyens d'outre-mer ne sont pas des êtres immatures. Ils veulent être les auteurs, et non plus les spectateurs, de leur propre développement ; ils aspirent à la dignité, à la reconnaissance de leur identité dans cet ensemble français auquel les lie l'histoire de notre pays.

Le Conseil économique et social, par ses propositions, a souhaité améliorer le texte initial du Gouvernement dans ce sens. Comme je vous le disais, nous avons été suivis en grande partie, pas en totalité, malheureusement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je me tiens à votre disposition. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà un projet de loi qui répond, de façon précise, à l'appel de la population des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Nous sommes ici dans l'enceinte du Parlement et, jusqu'à nouvel ordre, ce sont le Parlement et le Gouvernement qui décident de l'avenir des terres de la République ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Certains sont en retard : on nous parle de 1981 alors que nous sommes en 1986 ! On vous demande dans quel domaine vous voulez investir et l'on oublie que le Parlement vient de voter une disposition importante - l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986 - qui précise de la façon la plus large les secteurs dans lesquels le développement se fera dans les départements d'outre-mer.

**M. René-Georges Laurin.** Très bien !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Mes chers collègues, c'est un grand honneur pour moi de présenter ce rapport, au nom de la commission des lois.

Personne ne conteste que ces terres lointaines connaissent encore de graves difficultés. Certes, il est vrai que la programmation n'est pas toujours à l'abri des critiques ; les lois de programme connaissent, malheureusement, le contrecoup des vicissitudes économiques. Mais le Gouvernement - c'est là son grand mérite - a mis au point cette loi de programme.

Répondant, en quelque sorte, à La Bruyère, qui disait que « rien ne ressemble plus à aujourd'hui que demain », Victor Hugo écrivait cette phrase ô combien éternelle : « Non, demain n'est à personne. » Cependant, personne ne peut contester que, dans ce monde difficile qui est le nôtre, il faut savoir prévoir pour réussir et, monsieur le ministre, c'est là que réside votre grand mérite : vous faites des prévisions, vous vous donnez les moyens parce que vous voulez réussir.

Vous l'avez remarqué, je ne suis pas là pour critiquer qui que ce soit, mais on a passé sous silence l'essentiel de ce projet de loi. Il a le mérite de chiffrer et de préciser les actions prioritaires que le Gouvernement entend engager dans les départements d'outre-mer ainsi que dans les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Bien mieux, monsieur le ministre, il s'agit - c'est un point qui a été passé sous silence - il s'agit de crédits supplémentaires. Je regrette que l'on n'en ait pas fait autant de 1981 à 1985 ! Aussi, d'entrée de jeu, vous poserez une question : pouvez-vous préciser devant le Sénat si les 3 616 millions de francs prévus constituent bien le minimum garanti auquel faisait allusion M. le Premier ministre ?

La deuxième question qui préoccupe la commission des lois est la suivante - quand on veut faire un travail constructif, on doit rester dans le domaine de l'objectivité et de la réalité : pouvez-vous déclarer devant le Sénat que ces terres - elles connaissent une économie balbutiante, certes, mais qui a le mérite d'exister - ne seront pas livrées, demain, à la facilité des annulations de crédits ?

La commission des lois constate avec satisfaction - là aussi, on a commis un oubli - que le Gouvernement s'est fixé quatre grandes priorités : l'emploi, la sécurité, la défense et les départements d'outre-mer ainsi que les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Elle constate également, toujours avec satisfaction, que le Gouvernement a déposé ce projet de loi important d'abord sur le bureau du Sénat. Vous avez sans aucun doute retenu, monsieur le ministre, que la Haute Assemblée était particulièrement sensible à tout ce qui touche à l'outre-mer. (*M. le ministre fait un signe d'assentiment.*) Vous avez sans aucun doute également retenu que le Sénat était le garant de la liberté, de l'égalité et de l'épanouissement de tous les Français, qu'ils soient de l'Hexagone ou de l'outre-mer. Toutes les fois que l'on a voulu toucher à l'intégrité de la République, vous étiez là, mes chers collègues, pour dire : « Arrière, à ceux qui agissent contre l'intérêt de la nation ! » Quelles que soient nos convictions politiques, personne ne pourra oublier qu'au moment où la Patrie est touchée dans sa chair, au moment où la Nation est contrainte de diminuer ses dépenses - c'est encore une réalité - le Gouvernement essaie de tout mettre en œuvre pour concrétiser le rattrapage social et le développement économique de ces terres si fidèlement attachées à la République.

Monsieur le ministre, vous avez accepté une succession dont le passif écrase l'actif. Certains sont mécontents parce que dans un avenir rapproché, les mesures que vous prendrez - ils le savent - vont produire leurs fruits.

Votre ligne de conduite est simple - je vous ai écouté tout à l'heure avec beaucoup d'attention - vous voulez agir vite ; alors, certains sont gênés. Vous voulez panser les plaies. Vous voulez soulager les souffrances ; certains sont mécontents. Vous tournez la page des luttes institutionnelles.

Votre projet de loi a un double objectif, j'aurais souhaité que cela fût dit à cette tribune. Il désamorce la bombe de l'explosion sociale et il condamne au silence tous ceux qui voulaient se servir de la jeunesse pour déstabiliser ces terres d'outre-mer.

Oui, mes chers collègues, l'opinion est unanime pour reconnaître notamment que les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion connaissent actuellement un chômage chronique, endémique, dont le taux devient insupportable. On le constate avec une certaine tristesse, le taux de chômage, qui représentait, en 1982, 31,4 p. 100 de la population active à la Réunion, atteint aujourd'hui 40 p. 100. Monsieur le ministre, vous avez rappelé plus précisément que pour les départements d'outre-mer 30 000 jeunes arrivaient chaque année sur le marché du travail, alors que, dans le contexte actuel, il n'est pas possible de créer plus de 1 000 emplois par an et par département d'outre-mer.

Mes chers collègues, certains d'entre vous connaissent bien ces terres lointaines. D'une façon générale, 49 à 50 p. 100 de la population de ces départements ont moins de vingt ans. C'est dire que nous n'avons pas une minute à perdre ! Nous n'avons pas de théorie à faire ! Nous devons tous, grâce à ce projet de loi, gagner une véritable étape contre la montre.

Il ne m'est pas possible de reprendre à la tribune, point par point, l'analyse de toutes les mesures prévues dans ce projet de loi audacieux et courageux. Je l'ai faite dans mon rapport écrit. Cependant, il est nécessaire de souligner qu'après la loi sur la défiscalisation le présent projet de loi a un double objectif.

Premier objectif : tenter de résorber le chômage. Certains s'expriment comme si le chômage n'existait que dans les départements d'outre-mer. Mais, mes chers collègues, vous

êtes tous aux prises avec ce problème difficile. Ce fléau existe non seulement en France métropolitaine, mais dans d'autres pays industrialisés.

Second objectif : permettre aux familles de bénéficier de la dignité dans le domaine social. J'ouvre une parenthèse. Certaines expressions ne plaisent pas à la commission des lois. Quelle est la signification de l'expression : transferts de fonds publics ? Lorsque le Gouvernement de la République envoie dans tel ou tel département métropolitain des sommes nécessaires tant du point de vue social que du point de vue économique, on ne parle jamais de transferts publics. Si vraiment on se dit départementaliste, on fait des propositions pour développer ces terres ! Alors cessons de parler de transferts publics !

Avec ce projet de loi, monsieur le ministre, vous entreprenez une véritable croisade contre le chômage. Ecoutez, mes chers collègues, c'est très important ! En consacrant au logement à caractère social - il ne s'agit pas de n'importe quel logement - sur les 3 616 millions de francs de crédits, 2 129 millions de francs pour la période allant de 1987 à 1991 et 704,5 millions de francs pour la période allant de 1992 à 1994, vous allez, avec ce texte, mettre un terme à la stagnation de la construction des logements sociaux. C'est un deuxième ballon d'oxygène pour l'industrie du bâtiment. Vous allez relancer, par le fait, l'emploi.

Dans les départements d'outre-mer, ces familles qui ont été oubliées au cours des cinq années qui viennent de s'écouler vont pouvoir obtenir un toit, une maison. Il n'y a pas d'ambition plus noble que celle-là !

Monsieur le ministre, j'ai éprouvé en lisant votre texte un sentiment de satisfaction. Vous faites des jeunes les véritables acteurs du développement économique. Le problème des jeunes est un problème crucial, qui mérite la plus grande attention. Le chômage anéantit et paralyse une grande ambition de la jeunesse, à savoir la faculté de travailler dans des conditions honorables, afin de consolider l'économie de ces terres qui font partie de la République. Rien ne se fera outre-mer sans le concours des jeunes.

Monsieur le ministre, faites en sorte que ce projet de loi - que vous avez rédigé avec tant de conscience et qui suscite tant d'espérance - ne se transforme pas, demain, en un simple tranquillisant. Ce qui est espérance aujourd'hui ne doit pas se transformer en désillusion demain !

Ce projet de loi a le mérite d'améliorer le droit commun en ce qui concerne les jeunes de seize à vingt-cinq ans, en portant à 50 p. 100 ou à 100 p. 100 l'exonération des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales pour tout emploi d'une durée minimale de trois mois.

Le Gouvernement prévoit, à juste titre, que des crédits supplémentaires seront consacrés à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue. Votre projet de loi, soyez-en fier monsieur le ministre, s'adresse aux jeunes pour qui vous voulez bâtir un avenir. Nous constatons avec satisfaction que l'Etat prend la décision d'accroître son effort financier en faveur de l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans avec les chantiers de développement.

Vous n'avez pas oublié les jeunes agriculteurs, monsieur le ministre ! Leur installation sera facilitée dans les départements d'outre-mer par l'aménagement des conditions d'attribution de la dotation et des prêts aux jeunes agriculteurs ainsi que des prêts de modernisation. C'est là une excellente mesure.

Tout à l'heure, on a posé la question de l'investissement. Y a-t-il meilleur investissement que l'appel lancé à la jeunesse et aux jeunes agriculteurs ? A ce propos, nous nous sommes demandé, en commission des lois, s'il ne convenait pas, par le biais d'une réforme, de permettre à la S.A.F.E.R. - société d'aménagement foncier et d'établissement rural - d'accentuer son action en faveur des jeunes agriculteurs. Nous pensons en effet qu'il faut leur permettre de choisir soit d'acquérir la terre nécessaire à l'exploitation, soit de la louer purement et simplement. Concernant l'outre-mer, c'est une question qui mérite réflexion. Dans le domaine, il est nécessaire d'innover. Nous comptons donc sur vous, monsieur le ministre, pour susciter l'organisation d'une table ronde afin d'étudier les conditions dans lesquelles la S.A.F.E.R. pourrait mener, en faveur des jeunes agriculteurs, une action plus profonde et plus efficace.

Monsieur le ministre, l'enseignement trouve une place de choix dans votre projet de loi.

L'amélioration des équipements scolaires, le développement de l'enseignement agricole, professionnel, technique et technologique ainsi que le développement de formations technologiques supérieures sont les clés de voûte de la vraie réussite. Le Gouvernement est fermement décidé à agir dans ce domaine. On ne peut que le féliciter.

Quoi que prétendent certains, ces terres exiguës de par leur surface, difficiles quant à leur relief, ne permettront pas de résorber le chômage, véritable maladie honteuse qui frappe l'outre-mer.

Il devient urgent de permettre aux jeunes qui désirent obtenir une formation professionnelle dans l'hexagone de bénéficier, d'une part, de l'octroi de facilités d'accès aux moyens de formation - porte qui nous était fermée hier - d'autre part, d'obtenir un abaissement substantiel du coût du transport aérien.

Ces mesures sont prévues. Nous souhaitons qu'il s'agisse non pas d'un vœu pieux mais d'une décision politique énergique dont les effets ne tarderont pas à se faire sentir. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous donner des précisions sur ce point ?

Le problème de l'emploi, s'il concerne en priorité la jeunesse, ne doit pas entraîner la négligence de ceux qui sont plus âgés et bénéficient déjà de la formation et de l'expérience nécessaires pour se lancer dans la vie active.

La réussite en la matière passe par le désenclavement des départements d'outre-mer comme des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

A cet égard aussi, la commission des lois éprouve une grande satisfaction.

Le désenclavement aérien - j'aurais souhaité qu'on le dise tout à l'heure - n'est plus une simple affirmation ; il devient aujourd'hui une réalité.

Dans le cadre du transport aérien, une première étape est franchie puisqu'il est prévu l'instauration progressive d'une concurrence entre les transporteurs nationaux.

L'insertion en métropole des personnes originaires d'outre-mer qui souhaitent s'y établir doit faire de votre part, monsieur le ministre, l'objet de soins particulièrement attentifs, et je sais que ce sera l'une de vos grandes missions.

L'A.N.T., dont vous avez gardé les structures, doit devenir le moteur de l'accueil, de l'installation, de la recherche d'emploi.

Vous avez doté cet organisme, quant à ses dirigeants, d'hommes capables et compétents.

Aussi, je vous demande, monsieur le ministre, de bien vouloir préciser devant le Sénat - cela a son importance - le montant des crédits qui seront mis à la disposition de l'A.N.T. pour 1987.

Monsieur le ministre, vous instaurez l'égalité du citoyen devant l'image. Vous êtes resté modeste sur ce point dans votre exposé. Il n'y a pas de formation sans information.

Le projet de loi prévoit en la matière des mesures heureuses : la diffusion quotidienne directe d'un nombre croissant d'heures d'émissions des sociétés nationales de programme de télévision, une plus large couverture des collectivités concernées et de leurs zones, l'abaissement progressif du coût des liaisons par les particuliers et les entreprises par le recours aux satellites.

Sur ce point, monsieur le ministre, la commission des lois a émis une observation qui me paraît intéressante. De 500 000 à 600 000 Français d'outre-mer vivent actuellement en métropole. Ils ne disposent que d'une demi-heure hebdomadaire de télévision sur la troisième chaîne. Mes collègues de la commission des lois m'ont chargé de vous demander d'intervenir - et vous le ferez, j'en suis persuadé - pour que nos amis vivant en métropole - la discussion est possible après tout ce que vous avez déjà entrepris - bénéficient d'au moins deux émissions hebdomadaires, d'une heure chacune.

On a parlé des investissements ; vous voulez parvenir à l'amélioration des infrastructures. Il n'existe pas, à mon sens, de meilleurs investissements. Comment pourrions-nous être compétitifs et productifs demain sans améliorer les infrastructures ?

Le texte prévoit l'amélioration et la modernisation des infrastructures, des opérations intégrées de développement dans les départements d'outre-mer, notamment à la Réunion. Puisque l'un des représentants de cette île s'est exprimé avant moi, je reviens quelques instants, mes chers collègues, sur l'opération intégrée de développement relative à ce département que j'ai l'honneur de représenter ici.

Grâce à l'action gouvernementale, grâce aussi au sens des responsabilités des collectivités locales, à la participation de la nation, des Douze à Bruxelles, la Réunion doit bénéficier pour son opération intégrée de développement d'une somme de 4 milliards de francs. Je le proclame du haut de cette tribune, c'est du jamais vu !

Le texte prévoit la mise en place à Mayotte et le réexamen en Guyane d'un plan de développement agricole.

Vous n'avez vraiment rien oublié, monsieur le ministre ! Les cultures des départements d'outre-mer doivent être mises en valeur. Le Gouvernement n'oublie donc pas le phénomène culturel. Il est vrai, monsieur le ministre, que nous importons des programmes des Etats-Unis alors que nous pourrions les réaliser dans les studios naturels que sont les départements d'outre-mer.

Le projet de loi reconnaît, à juste titre, que les cultures des départements d'outre-mer concourent à l'enrichissement de la culture française. C'est une excellente mesure. Mais la commission des lois a estimé que tout malentendu, toute confusion devaient être dissipés. J'attends de vous, monsieur le ministre, une réponse précise sur ce point car je sais que vous répondez toujours avec le tact qui s'impose.

Il n'est pas question, en effet, de donner la priorité à ce que l'on appelle les cultures des départements d'outre-mer. C'est cela la République, et c'est pourquoi il y a des mécontents à l'heure actuelle, c'est la culture française qui doit demeurer la seule et grande priorité car elle représente, pour l'ensemble du pays, le flambeau de l'unité, de la fraternité et de l'égalité.

Comment oublier que la nation française était particulièrement forte lorsqu'elle exportait non seulement ses soieries mais aussi sa culture ?

N'est-il pas vrai que la France brilla longtemps par-delà ses frontières lorsque Descartes allait entretenir en français Catherine de Suède, et Diderot Catherine la Grande ?

La force et la solidité du phénomène culturel, au sens large et noble du terme, sont telles que l'histoire raconte que, pour s'acquitter de leurs impôts, les peintres décoraient les registres des percepteurs.

La présente loi de programme, monsieur le ministre, est un magnifique tableau, je vous le dis tel que je le pense.

Jamais, à ma connaissance, un homme de l'art, quel qu'il soit, n'a pu voir l'une de ses œuvres - c'est ce que vous avez réalisé - atteindre le coût de 3 616 millions de francs.

On peut, sans exagérer, dire que vous faites pour l'outre-mer ce que Michel-Ange a fait pour Rome. *(Sourires.)*

Votre projet de loi, nous en sommes persuadés, n'est pas un chèque sans provision. Nous souhaitons, en tout cas, que cette masse monétaire considérable - je sais que vous y veillerez - ne s'envole pas en fumée car alors cela serait irréparable.

Souvenons-nous de cette mise en garde d'Alfred de Musset :

Tout s'en va comme la fumée,  
L'espérance et la renommée. »

Puisse ce projet de loi, rédigé avec tant de dévouement, ne pas se transformer en une simple déclaration d'amour, et telle n'est pas votre intention.

Nous sommes persuadés qu'en rappelant les liens qui unissent ces terres lointaines à la République le Gouvernement est fermement décidé à contribuer aux charges du ménage en accomplissant l'effort budgétaire supplémentaire.

Il est vrai que le pays connaît des problèmes difficiles, mais à des situations exceptionnelles, il faut appliquer des remèdes exceptionnels.

Là, monsieur le ministre, nous allons formuler quelques remarques.

La durée maximale d'un an en ce qui concerne l'exonération des charges sociales est une mesure insuffisante qu'il conviendrait de revoir. La commission des lois reste persuadée que vous n'hésitez pas, le moment venu, à envisager de nouvelles négociations dans ce domaine.

Par ailleurs, il est regrettable de constater que le projet de loi écarte les collectivités locales, qui sont de véritables entreprises, du système d'exonération des charges sociales prévu en ce qui concerne les jeunes. Cette lacune constitue une faiblesse dans votre texte. La commission des lois ne pouvait pas manquer de le souligner. Elle attend de vous des précisions sur ce point.

Le développement de l'emploi impose, par ailleurs, la mise en marche de tous les moteurs économiques. Nous avons constaté avec satisfaction qu'un nouveau moteur économique est mis en place ; il s'agit des zones franches.

Le problème de ces zones franches doit être l'objet d'une certaine clarification.

Votre projet de loi a le mérite de poser, dans ses articles 5, 6, 7 et 8, la première pierre sur laquelle repose la création des zones franches.

Il s'agit, en réalité, non pas de zones franches douanières telles qu'elles sont définies par les directives communautaires, mais de zones d'activité industrielle et commerciale.

Ces zones dites « franches », qui peuvent se situer à l'intérieur du département - c'est ce que l'on appelle les « hinterland » - sont créées et délimitées par décret en Conseil d'Etat, pris après les avis favorables du conseil général, du conseil régional et du conseil municipal de la commune d'implantation.

Les articles 7 et 8 du projet de loi indiquent quels avantages seront mis en application.

Ils concernent notamment les taxes sur le chiffre d'affaires portant sur les prestations de services liées aux biens exportés. S'agit-il bien, monsieur le ministre, du coût de l'assurance et du coût de la manipulation des biens exportés ?

Les exonérations concernent principalement les droits indirects, c'est-à-dire les taxes sur le carburant, sur l'alcool et les spiritueux, y compris l'octroi de mer qui, précisons-le au passage, alimente les finances des municipalités. Il en est de même du droit additionnel à l'octroi de mer, qui, lui, est destiné au fonctionnement de la région.

Par ailleurs, les entreprises qui se créent ou s'implantent dans les zones franches sont exonérées de la taxe professionnelle, au titre des activités de production de biens ou de prestations de services. Il s'agit, mes chers collègues, de dispositions techniques et il est de mon devoir de vous les rappelez.

Je voudrais, à cet égard, faire trois remarques :

Premièrement, ces zones franches bénéficieront incontestablement des mesures de défiscalisation prévues par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986. Le Gouvernement peut-il le confirmer à la Haute Assemblée ?

Deuxièmement, leur création se trouve supportée par les finances des collectivités locales, sans qu'il y ait compensation de la part de l'Etat. Cette mesure est certes regrettable. Cependant, il convient de noter que rien n'est imposé aux collectivités locales. C'est à elles, et à elles seules, qu'il appartient de faire un choix. En tout cas, le projet de loi a le mérite de créer les zones d'activité industrielle et commerciale qui, nous l'espérons, dans un jour rapproché, feront l'objet d'améliorations.

Troisièmement, les avantages fiscaux attribués à ces zones franches relèvent de l'article 92 du Traité de Rome.

Il est certain que la France devra, en conséquence, notifier en temps utile à la Commission de Bruxelles les dispositions qui régiront les zones franches dans les départements d'outre-mer. Voulez-vous, monsieur le ministre, indiquer la position du Gouvernement dans ce domaine ?

J'en arrive, mes chers collègues, à la deuxième partie de mon exposé. Avec ce projet de loi, monsieur le ministre, vous remettez à chaque famille de la Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane l'écharpe de la dignité sociale. Telle est la grande ambition de ce projet de loi.

D'une façon plus précise, ce projet de loi dispose - et vous faites là ce que les autres n'ont pas fait - que l'allocation compensatrice aux handicapés comme l'allocation spéciale vieillesse seront appliquées dans un délai maximum d'un an.

Le critère d'activité sera enfin supprimé en ce qui concerne les prestations familiales, c'est-à-dire les allocations familiales et l'allocation logement.

La mise en place de ces mesures s'étalera sur un délai de trois ans.

L'objectif du projet de loi est de faire en sorte que, dans un délai maximum de cinq ans, le montant des prestations servies outre-mer atteigne le même niveau qu'en métropole.

Suivant les chiffres que vous avez avancés, monsieur le ministre, cette parité sociale globale permettra aux départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier annuellement d'une somme complémentaire de 2,5 à 3 milliards de francs par an.

Il est bien précisé dans la loi que cette parité sociale globale sera atteinte dans un délai de cinq ans.

Une commission d'évaluation déposera un rapport dans un délai de quatre mois.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, indiquer dès maintenant les moyens que vous entendez mettre en œuvre pour que cette commission soit indépendante, en ce qui concerne tant sa composition que son fonctionnement ?

Cette commission précisera quelles sont les prestations qui devront avoir un caractère individuel et celles qui devront servir aux actions d'intérêt collectif au profit des familles.

Sur ce sujet, d'aucuns essaient d'ouvrir un débat.

Certains estiment que l'on aurait dû verser l'ensemble des prestations aux familles et que le système de la parité sociale globale est un mauvais système.

Le monde est ainsi fait ; la mémoire est parfois courte. Alors que M. Hervé était ministre de la santé, il a prévu la mesure que l'on appelle l'« allocation au jeune enfant ». Intervenant à cette tribune, je demandais alors à M. Hervé d'étendre l'allocation au jeune enfant aux départements d'outre-mer. Voici sa réponse, qui figure au *Journal officiel* des débats du Sénat du 18 décembre 1984, page 4719 : « Je veux rappeler toutefois qu'à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par le Gouvernement le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale prévoit qu'un décret introduira l'allocation au jeune enfant dans les départements d'outre-mer avec les adaptations nécessaires. » Vous voyez, les choses sont claires.

Votre commission des lois, mes chers collègues, pense que toute polémique est vaine et inutile. L'essentiel est que l'ensemble des prestations soit utilisé dans l'intérêt des familles soit sous forme directe, soit sous forme indirecte. C'est bien ce que prévoit ce projet de loi.

Le caractère spécifique des terres concernées impose une adaptation de la législation sociale.

Nous devons tous faire preuve de responsabilité dans un domaine aussi important. Il faut avoir le courage de ses opinions ; il faut savoir regarder la réalité en face.

Votre commission reconnaît que rien n'empêche que, par la suite, le système soit revu et corrigé ; mais la parité sociale globale, telle qu'elle nous est offerte et présentée par le Gouvernement, n'est, en définitive, qu'une égalité sociale adaptée.

En approuvant, par conséquent, les propositions du Gouvernement, le Parlement se situe dans le droit-fil des dispositions prévues à l'article 73 de la Constitution.

En définissant clairement la parité sociale globale, en précisant ses conditions d'application, le Gouvernement instaure la solidarité contre l'injustice.

Cette loi donne à des familles, hier encore oubliées, les moyens de connaître ce que je me permets d'appeler l'épanouissement social.

Par ailleurs, le Gouvernement doit retenir les difficultés que connaissent les employeurs et travailleurs indépendants.

Les petits commerçants et les artisans notamment éprouvent les pires difficultés pour s'acquitter de leurs cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.

Certes, personne ne peut contester que le Gouvernement, à bon droit, estime qu'ils doivent bénéficier des prestations familiales.

Il ne s'agit, en réalité, d'une mesure bénéfique qu'en apparence. Cette catégorie professionnelle est manifestement, à l'heure actuelle, dans l'impossibilité de supporter de nouvelles charges. Nous estimons que la loi ne peut entrer en application dans ce domaine que dans un délai de cinq ans.

Il est du devoir du Gouvernement de faire preuve de compréhension à l'égard des employeurs et travailleurs indépendants. J'attends de vous, monsieur le ministre, des précisions sur ce point.

Nous sommes, en définitive, en présence d'un projet de loi qui prend en compte la solution des problèmes prioritaires que posent les départements d'outre-mer ainsi que les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

L'effort consenti s'applique, comme je l'ai indiqué, au logement.

La loi ajoute, en effet, que sur la période 1987 à 1991, le quart en moyenne des actions engagées au titre de la résorption de l'habitat insalubre par le comité interministériel des villes sera réservé aux départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

C'est à bon droit qu'une amélioration est prévue pour les aides de l'Etat aux investissements productifs. La déconcentration au niveau du représentant de l'Etat dans chaque région apparaît comme une mesure manifestement stimulante.

Comment ne pas souligner que l'agriculture, qui est le fondement de l'économie des départements d'outre-mer, trouve également une place équitable ?

C'est à juste titre qu'il est indiqué que, lorsque les organisations professionnelles mettent en place une procédure d'indemnisation destinée à réparer les pertes subies à la suite d'intempéries touchant les exploitations bananières, horticoles ou de plantes à parfum, l'Etat participe financièrement à leur constitution initiale.

Ne croyez-vous pas, monsieur le ministre, que le Gouvernement a commis une erreur en oubliant la canne à sucre et la vanille ? La commission des lois aimerait obtenir des précisions sur ce point.

Je faillirais à ma tâche de rapporteur en ne rappelant pas au Gouvernement le sous-développement qui frappe la collectivité territoriale de Mayotte.

Les Mahorais doivent s'exprimer librement sur leur avenir.

Le Gouvernement prend, il est vrai, en ce qui concerne cette collectivité, des mesures importantes : aménagement de la piste d'atterrissage ; création d'un port en eau profonde ; de plus, un plan d'aménagement hydraulique et de développement des cultures vivrières, maraîchères et fruitières est prévu.

Le Premier ministre, en votre présence, a remis à Mayotte une belle bague de fiançailles. Nous devons cependant, tous, vous comme nous, monsieur le ministre, faire en sorte que la fiancée d'aujourd'hui ne se trouve pas, demain, pour je ne sais pas quelle raison, abandonnée.

La France, lorsqu'il s'agit de ses enfants, n'a pas d'ordre à recevoir de qui que ce soit.

Vous demandez aux Mahorais d'attendre. Soit. Mais faites en sorte que cette attente ne se prolonge pas indéfiniment.

C'est à vous, monsieur le ministre, à vous qui avez la passion de l'outre-mer, à vous qui prenez les décisions qui s'imposent, qu'il appartient de célébrer le mariage de Mayotte avec la République.

Vous estimez peut-être que la future mariée n'a pas encore les moyens de s'offrir une belle robe. Peu importe ! L'affection de Mayotte pour la République doit primer sur toutes les autres considérations.

Les départements d'outre-mer, comme les départements de l'hexagone, seraient heureux d'accueillir autour de cette magnifique table de la départementalisation cette île si belle de par son lagon et si fidèle de par ses sentiments. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

Il me faut maintenant, mes chers collègues, conclure.

Cette loi de programme, qui a été rédigée non pas dans la clandestinité, mais après consultation des assemblées départementales et régionales, qui retient certains avis de ces assemblées, comme ceux qui ont été émis par le Conseil économique et social, a un double mérite : elle efface l'oubli dans lequel ont été plongées les terres concernées ; elle donne une chance à la jeunesse et aux plus déshérités.

Le combat que vous menez, monsieur le ministre, c'est celui de la vérité contre l'erreur.

L'Histoire retiendra qu'après le général de Gaulle M. Jacques Chirac, Premier ministre, respectueux des institutions de la République, a eu le grand mérite de faire briller dans le ciel de l'outre-mer l'étoile de la justice sociale et du développement économique.

Puisse cette phrase d'Alfred Sauvy nous inspirer au moment où le Gouvernement prend cette décision importante : « Il n'est aucun problème humain qui ne puisse trouver sa solution, puisque cette solution est en nous. Mais la trouver, la dégager, l'appliquer, exige un effort d'une intensité et d'une fécondité particulières, puisqu'il s'agit d'un effort de conscience. »

J'ajoute, monsieur le ministre, qu'en faisant de vous le responsable de ces terres, hier encore inquiètes, mais aujourd'hui rassurées de par votre action, la République vous a confié une grande mission : tout mettre en œuvre pour que les Français d'outre-mer obtiennent le même niveau de vie que ceux de la métropole.

Mes chers collègues, sous le bénéfice de ces explications et des modifications qui vous seront présentées tout à l'heure, votre commission des lois vous propose d'adopter le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** Compte tenu de l'importance du débat, vous aurez noté, mes chers collègues, que j'ai laissé M. le rapporteur de la commission saisie au fond aller au-delà du temps prévu par le règlement. Mais je souhaiterais vivement que les trois rapporteurs pour avis veuillent bien tenter de s'en tenir au temps qui leur est imparti.

La parole est à M. Goetschy, rapporteur pour avis.

**M. Henri Goetschy, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, rapporteur pour avis de la commission des finances, mon exposé sera avant tout technique. Je tenterai, monsieur le président, d'être aussi concis que possible.

L'idée d'une loi de programme relative aux D.O.M., qui constitue le second grand volet de l'action du Gouvernement en faveur des D.O.M.-T.O.M., avait été évoquée dès l'été 1986. Cependant, compte tenu de l'engagement financier déjà entrepris en faveur de la Nouvelle-Calédonie, son application a été reportée. Cette question fut arbitrée par M. le Premier ministre. Le projet de loi qui est déposé au Parlement lève toute ambiguïté.

Le projet de loi de programme comporte d'importants engagements financiers, tant pour les dépenses que pour les incitations fiscales à caractère novateur, qui ont conduit la commission des finances à formuler un avis sur ce texte.

J'examinerai successivement l'environnement du projet de loi et les articles financiers.

Je traiterai d'abord de l'environnement du projet de loi.

Les départements d'outre-mer connaissent dès à présent des règles fiscales particulières.

L'idée de créer des zones de défiscalisation partielle dans lesquelles certains droits et taxes font l'objet d'exonération ou sont suspendus répond à une situation économique et commerciale dégradée, à un environnement juridique favorable et à un environnement international stimulant.

Cette idée répond d'abord à une situation économique et commerciale dégradée.

Les départements d'outre-mer connaissent dans l'ensemble de sérieuses difficultés économiques : le déséquilibre des échanges extérieurs est considérable ; le taux de couverture est très faible - de l'ordre de 15 p. 100 - et le déficit global est important - 18 milliards de francs. Ce dernier point est l'une des raisons principales de la création des zones franches envisagée par le projet de loi en vue de faciliter les exportations et de résorber un chômage dont M. le rapporteur au fond vous a entretenus.

Cette idée répond ensuite à un environnement juridique favorable.

Le droit communautaire, essentiel dans ce domaine, encadre le régime de zones franches ; mais rien ne s'oppose à ce que les Etats créent de nouvelles zones franches.

Il convient de distinguer deux types fondamentaux de zones qui bénéficient d'exemption de taxes.

Il existe les zones franches traditionnelles, définies par le droit communautaire et le code des douanes, qui présentent des caractéristiques précises. Elles sont matériellement séparées du reste du territoire. Les entreprises implantées dans ces zones sont exemptées des droits d'importation.

A côté des zones franches traditionnelles, il existe de nouvelles zones franches, créées pour favoriser le développement d'une région ou d'un secteur industriel, dans lesquelles les

exemptions de taxes sont plus larges. Ces « nouvelles » zones franches connaissent un développement certain en Europe, sous des formes très diverses : zones franches d'exportation, zones franches technologiques.

Il est également à noter que l'expression « zone franche » n'est jamais employée *stricto sensu*. On lui préfère souvent les notions de « zone libre », « zone d'emploi » ou « zone T » en Belgique.

C'est notamment le cas, en France, avec les zones d'entreprise dans les régions des chantiers navals.

Les zones franches prévues pour l'outre-mer présentent deux différences par rapport aux zones d'entreprise : d'une part, elles ont un objet différent - l'exportation autant que l'emploi - et, d'autre part, l'incitation fiscale est différente et renforcée, car l'exonération de l'impôt sur les sociétés existe déjà en partie dans les D.O.M.

Il n'est cependant pas inutile d'observer que le projet d'ordonnance des zones d'entreprise et le projet de loi de programme des D.O.M. ont été présentés au même conseil des ministres du 8 octobre 1986.

Troisièmement, cette zone franche viendrait compléter un dispositif fiscal qui présente, d'ores et déjà, dans les D.O.M. certaines spécificités. Les principales adaptations figurent dans mon rapport écrit. Elles concernent l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la T.V.A. pour l'Etat, les octrois de mer et la taxe professionnelle pour les collectivités locales.

Dans le domaine de la défiscalisation, la loi du 7 juillet 1986 constitue déjà un effort sans précédent pour développer l'investissement.

Enfin, le contexte international est stimulant.

La situation commerciale des D.O.M. est rendue plus fragile encore par le développement d'initiatives économiques et financières tendant à rendre plus attractifs des zones ou pays voisins.

C'est le cas de la multiplication des zones franches dans le monde, et plus spécialement pour les Antilles, du plan Reagan de développement des Caraïbes, le C.B.I.

Le C.B.I. - Caraïbes Bassin Initiative - a pour objectif de stabiliser la frontière Sud des Etats-Unis par un redressement économique de la zone des Caraïbes. Ce plan prévoit que les produits ayant pour origine l'un des pays éligibles entreront aux Etats-Unis en exonération de droits de douane.

Les D.O.M. ne sont pas éligibles au plan Reagan. Toutefois, une telle initiative est pour eux très importante et peut représenter une menace potentielle en rendant plus attractifs les pays voisins.

Il convient cependant de noter que les résultats du plan C.B.I. sont, dans l'ensemble, plutôt décevants, notamment pour les Français. Le résultat est sans détour. « Nous avons constaté, dit un rapport sur le C.B.I., qu'il n'y a pas une seule entreprise résultant d'investissements français. »

Ce relatif échec doit être gardé en mémoire pour appréhender ce que pourrait être l'influence de zones de défiscalisation dans cette partie du monde.

J'en viens maintenant à l'examen des articles qui concernent le domaine financier.

L'article 2 approuve les objectifs et les moyens d'un programme de développement économique et social pour la période de 1987 à 1991 et fixe leur financement.

L'engagement total, même relativement limité, présente un intérêt certain. L'engagement prévisionnel supplémentaire est de 2,9 milliards de francs sur cinq ans, sans compter le programme complémentaire de logements de 704 millions de francs, soit une moyenne annuelle de 595 millions de francs, en francs 1986, soit près de 5 p. 100 par rapport aux dotations initiales de l'année 1986.

Même modéré, cet engagement doit cependant être accueilli avec satisfaction pour deux raisons.

Il s'agit, d'abord, d'un engagement précis. Le tableau rattaché à l'article 2 prévoit non seulement les autorisations de programme, mais aussi les crédits de paiement.

Il s'agit, ensuite, d'un engagement minimum. Le projet de loi de programme ne préjuge en rien les crédits ultérieurs affectés aux D.O.M. L'engagement prévisionnel peut naturellement être majoré au cours de l'exécution de la loi de programme.

Les articles 5 à 8 concernent les zones franches. Je formulerais, à ce sujet, quelques remarques d'ordre juridique et financier.

La première remarque concerne la qualification.

La qualification de « zone franche » ne paraît pas la meilleure. La notion de « zone franche » a un sens juridique précis, défini en droit français et en droit communautaire, qui n'est pas exactement celui que recouvre le projet de loi. Sur le plan juridique, une autre dénomination aurait été meilleure. Compte tenu du contexte particulier, la commission a toutefois estimé devoir conserver la qualification du projet de loi.

La seconde remarque concerne l'apport juridique des zones franches. Les exonérations de T.V.A. des produits exportés existent déjà dans le droit commun et la suspension s'étendant à tous les produits et services n'apporte qu'un avantage limité.

Par ailleurs, il existe, d'ores et déjà, de nombreuses dispositions dans le code des douanes permettant de bénéficier de suspensions de droits de douane et de droits d'importations, de telle sorte qu'en première analyse on peut estimer que l'apport juridique du texte n'est pas aussi important qu'on aurait pu le souhaiter.

Toutefois, son mérite est son caractère général. Ce texte met en œuvre des dispositions qui ont jusqu'à présent été peu appliquées. Il répond à la situation locale, car la suspension des droits concerne toutes les entreprises, quelle que soit leur taille ou leur activité.

L'exonération de taxe professionnelle, de l'octroi de mer et de l'octroi de mer additionnel prévue par le projet de loi présente, elle aussi, un avantage fiscal très important.

Je voudrais, pour terminer, faire plusieurs remarques d'ordre général.

Tout d'abord, sur le plan fiscal, la répartition des exemptions est inégale. L'Etat n'est concerné que par la T.V.A., ce qui, comme on vient de le voir, comporte très peu de conséquences, puisque les produits exportés sont, d'ores et déjà, exonérés. L'Etat, il est vrai, intervient largement par l'effet des dépenses, à l'article 2.

A mon sens, monsieur le ministre, il aurait été judicieux et opportun, sinon nécessaire, que l'Etat intervienne dans la mise en viabilité des zones à créer, à étendre ou à améliorer. Je suppose que, par voie conventionnelle ou par intervention ponctuelle, cela devrait pouvoir se réaliser.

La Communauté économique européenne perd les droits de douane. Sans être négligeables, ces droits sont toutefois limités, car une grande partie des importations des D.O.M. provient de la métropole.

En revanche, les collectivités locales perdent l'octroi de mer et la taxe professionnelle, contributions particulièrement sensibles dans leurs budgets.

Ensuite, s'agissant de l'influence même des zones franches, il ne faut pas en attendre de réels bouleversements. Ainsi que je le disais en évoquant le plan Reagan des Caraïbes, l'outil fiscal, dans cette partie du monde, n'a qu'une incidence limitée. L'exportation, qui est au centre des zones franches, est d'abord un problème de comportement, de communication, de prospection, de dynamisme. Cela est vrai pour l'ensemble de la communauté nationale.

Enfin, je regretterai que la possibilité de création de zones franches de cette nature n'ait pas été étendue à Mayotte. Dans cet ordre d'idée, existe-t-il, monsieur le ministre, une raison majeure qui s'y oppose ? Cela ne me paraît pas être le cas. Aussi souhaiterais-je vivement que cette mesure soit étendue à cette île.

C'est, nous l'espérons, le dynamisme que ce projet de loi de programme saura insuffler. C'est pour cette raison que la commission des finances a donné son avis favorable à l'adoption des articles qu'elle a examinés. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

**M. le président.** La parole est à M. Duboscq, rapporteur pour avis.

**M. Franz Duboscq, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, préalablement à la synthèse rapide qu'il convient de vous offrir du rapport écrit relatif à

l'avis qu'elle vous doit, la commission des affaires sociales entend préciser qu'elle s'est étonnée, sans toutefois en faire un complexe de frustration, qu'un tel texte, dont l'essentiel des thèmes traités paraissait dès l'abord relever de son examen au fond, ait été attribué à la commission des lois.

Cette observation ne veut en aucune manière remettre en cause les qualités de l'éminent rapporteur que la commission des lois s'est donné.

La commission des affaires sociales souhaite simplement, monsieur le président, plus de régularité dans un discernement qui est peut-être pris pour une fois en défaut.

En outre, la commission s'est félicitée des conditions originales et exemplaires dans lesquelles s'est effectué l'examen préalable de ce texte par les conseils généraux et régionaux des départements concernés, les associations de maires, les chambres consulaires et le Conseil économique et social.

Les avis de leurs assemblées et leurs remarques constructives vous ont permis, monsieur le ministre, de nous proposer une version définitive à laquelle le rapporteur et les membres de la commission ont pu donner un accord sans réserve, du moins en ce qui concerne les articles qui étaient soumis à son avis.

Déoulant de la situation démographique de ces départements d'outre-mer, la situation de l'emploi justifie pleinement les mesures proposées par ce texte en faveur de l'emploi des jeunes. Qu'en est-il en effet ? Je citerai quelques chiffres clés extraits de notre rapport écrit.

En premier lieu, cette population a un taux de natalité élevé et un taux de mortalité qui a été spectaculairement abaissé, comme on l'a déjà souligné. Le taux de natalité a presque doublé depuis la guerre de 1939-1945.

D'après le recensement de 1954, il y avait 770 500 personnes dans les D.O.M. Le recensement de 1982 indiquait près de 1 250 000 personnes, auxquelles s'ajoutent pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon 53 000 habitants ; cela donne ce chiffre de près de 1 300 000 habitants, qui a déjà été cité.

En deuxième lieu, la population est très jeune, puisque près de 50 p. 100 des habitants avaient moins de vingt ans en 1982. Ce sont les générations les plus nombreuses, nées entre 1955 et 1955, qui se présentent aujourd'hui sur le marché du travail.

En troisième lieu, une forte émigration vers la métropole, ralentie cependant ces dernières années, contribue localement, de ce fait, à l'augmentation du taux de chômage.

En quatrième lieu, pour certains D.O.M., on note une immigration renforcée par l'attrait du niveau de vie élevé de ces départements comparé à celui des pays voisins et par des circonstances particulières, par exemple le Surinam par rapport à la Guyane.

La population d'origine étrangère dans les départements d'outre-mer est ainsi passée en deux années de 25 070 personnes - en 1982 - à 36 819 - en 1984.

En cinquième lieu, on constate une accentuation du chômage qui atteint aux limites du tolérable, ainsi que le signalait déjà l'an dernier le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, notre collègue M. Lise.

Enfin, la situation de l'emploi dans les départements d'outre-mer n'a cessé de se dégrader depuis 1981, atteignant un taux moyen réel de chômage de près de 33 p. 100 de la population active. Dans ces départements, le chômage aura ainsi presque doublé en cinq ans.

Mes chers collègues, cette situation justifie pleinement les mesures proposées par le présent projet, d'autant que celles qui ont été prises ces dernières années pour faire face à cette montée alarmante, si elles n'ont pas toutes été négatives dans leurs effets, se sont révélées cependant très insuffisantes.

Il s'agit donc aujourd'hui, grâce à ce projet de loi de programme, de prolonger dans les départements d'outre-mer les dispositions de l'ordonnance du 16 juillet 1986 pour l'emploi des jeunes déjà appliquées et dont les résultats pour la métropole sont particulièrement positifs puisque, depuis le 1<sup>er</sup> mai, 397 193 jeunes en ont déjà bénéficié.

On peut raisonnablement espérer un réel succès de ces mesures d'autant que le dispositif qui nous est proposé est globalement plus favorable que celui qui est mis en œuvre en métropole. Précisons, par ailleurs, qu'elles ne sont pas sépa-

rables de l'ensemble des dispositions à caractère économique qui ont également pour finalité de relancer l'activité dans ces départements.

Renforcer la qualification et la formation professionnelle des jeunes est un élément essentiel et fondamental pour une bonne politique de l'emploi.

A cet effet, le présent projet propose des mesures particulières. C'est d'abord, et on pourrait dire surtout, l'inscription, dans le cadre des dotations de décentralisation, de crédits d'Etat supplémentaires au profit des départements d'outre-mer. C'est ainsi qu'en 1985 les quatre régions d'outre-mer ont bénéficié d'une dotation de décentralisation de 206 millions de francs et qu'en 1986 elle s'élève à 217 100 000 de francs.

L'annexe du présent texte indique que les dotations régionales de formation professionnelle et d'apprentissage doivent tenir compte du financement d'un certain nombre d'établissements de formation en cours de construction et de leurs charges de fonctionnement.

Pour le financement de cet effort, l'Etat s'engage à verser des crédits supplémentaires aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue. Pour 1987, monsieur le ministre, vous avez prévu des mesures nouvelles d'un montant de 50 millions de francs.

Par ailleurs, ce projet de loi propose un renforcement de la mobilité entre l'outre-mer et la métropole afin de favoriser la qualification des jeunes.

L'annexe III, qui était soumise à notre examen, indique que l'Etat accroîtra son effort tendant à abaisser le coût du transport pour les jeunes venant en métropole recevoir une formation professionnelle et organisera leur accueil, leur installation et leur recherche d'un emploi.

En 1987, et dans le cadre du réaménagement reconnu indispensable de ses missions, l'agence financière pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, l'A.N.T., bénéficiera donc de mesures nouvelles, soit 16 millions de francs.

D'une manière générale, et les avis fournis par les conseils généraux des départements d'outre-mer en reflètent bien l'espérance, cette mobilité ne doit conduire ni à l'expatriation des forces vives de ces territoires ni à une importation de chômeurs en métropole. L'examen statistique de la population originaire de l'outre-mer révèle que, sur dix chômeurs nés dans les départements d'outre-mer et recensés en mars 1982, six sont des migrants récents arrivés en métropole après 1975. Cet indicateur permet de mieux comprendre l'importance des mesures d'insertion et de formation professionnelle qui doivent accompagner les efforts en faveur de la mobilité.

A côté de l'action pour le développement économique et pour l'emploi, le présent projet de loi comporte un volet particulièrement important traitant de la résorption progressive des différences en matière de protection sociale entre la métropole et les départements d'outre-mer.

Nous nous sommes efforcés dans notre rapport écrit d'établir, pour le passé et pour le présent, prestation par prestation, les étapes et les efforts d'égalisation ou de rattrapage. Nous constatons que des disparités existent encore entre les régimes de protection sociale, même si l'évolution constatée depuis 1975 traduit une réduction considérable des écarts.

Les mesures d'alignement des prestations familiales prévues par ce projet de loi doivent être doublées d'un programme de développement sur cinq ans, la parité sociale globale permettant, par des sommes complémentaires versées directement aux individus ou à des fonds d'actions collectives d'intérêt social, un rattrapage des disparités de versement des prestations entre la métropole et les départements d'outre-mer. Au total, la charge financière incombant au régime de sécurité sociale sera de l'ordre de 2,5 milliards à 3 milliards de francs par an.

L'annexe IV, également examinée par la commission, traite de l'éducation, de la formation professionnelle, du développement sanitaire et social. Elle souligne qu'un effort supplémentaire devra être fait concernant les engagements pris en matière de contrats de plan afin de permettre le développement des équipements sanitaires et sociaux, n'oubliant pas les personnes âgées et les handicapés. L'Etat s'engage, en outre, à mettre en place un programme particulier en faveur de Mayotte.

On peut ainsi affirmer que l'ensemble du dispositif proposé répond incontestablement à des besoins urgents pour ranimer l'emploi dans ces départements et territoires. En conséquence, il nous paraît indispensable de soutenir résolument l'action engagée par le Gouvernement dans une voie qui a pour objectif, hautement fondé sur l'esprit de solidarité, de remplacer, au cours des prochaines années, l'assistantat par de réelles possibilités de développement économique et d'assurer une protection sociale conciliant, dès les premières étapes, les exigences de l'efficacité économique et celles de la justice sociale.

L'examen des articles 1<sup>er</sup>, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 et des annexes III et IV a donné lieu de la part de la commission à quelques observations que son rapporteur se doit de résumer brièvement.

Si l'article 1<sup>er</sup> a bien défini la contribution apportée par la nation au développement économique et social des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, une interrogation demeurerait quant au sens qu'il convenait de donner à l'expression « parité sociale globale ». Les commentaires qui ont été faits lors de l'examen des dispositions prévues à l'article 11 apaisèrent les inquiétudes de la majorité des commissaires.

L'article 9 traite des exonérations de cotisations sociales pour l'embauche des jeunes et il précise les dispositions qui ont pour objet de prolonger au-delà du 1<sup>er</sup> février 1987, dans les D.O.M., les effets de l'ordonnance du 16 juillet 1986 ainsi que d'en amplifier le dispositif, ce qui implique certaines différences et mesures dérogatoires quant aux taux appliqués et quant aux délais.

La commission approuve ces dispositions que justifient le pourcentage de jeunes de moins de dix-neuf ans dans les départements d'outre-mer : à la Réunion, ils sont près de 47 p. 100 ; à la Guadeloupe et à la Martinique, ils sont 44 p. 100.

L'article 10 lui-même n'appelait aucune observation particulière.

L'article 11 nous est apparu d'autant plus important qu'il apporte une définition de la notion de « parité sociale globale » et qu'il décrit les modalités de sa réalisation. Définie comme l'identité financière entre les prestations sociales de toutes natures, et non pas seulement les prestations familiales, cette notion prend raisonnablement en compte les spécificités démographiques et économiques des départements d'outre-mer, notamment en matière de niveau des salaires et de coût de la vie. Cette identité se traduira, en terme de volumes financiers et à l'issue d'une période de cinq ans, par une égalité sociale entre métropole et outre-mer en matière de prestations sociales de toutes natures. La commission a accepté cette définition à la majorité de ses membres.

L'article 12 prévoyant la création de la commission nationale d'évaluation de la parité sociale a été d'autant mieux approuvé que, monsieur le ministre, vous avez donné l'assurance que siègeraient en son sein de nombreux élus.

L'importance de l'article 13 réside dans la suppression, dans un délai de trois ans, de la condition d'activité professionnelle et l'extension des prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants. Il s'agit là d'un progrès social très important qui répond à une revendication ancienne des Français d'outre-mer.

Pour mesurer l'importance des conséquences financières des dispositions de cet article, vous aurez noté que le montant des prestations familiales servies dans les départements d'outre-mer, s'élevait, au 31 décembre 1985, à 2 530 millions de francs, pour quelque 160 000 familles. Or, le coût financier de la suppression d'activité serait de 710 millions de francs échelonnés sur trois ans, permettant d'attribuer les prestations familiales à 80 000 familles supplémentaires et au profit de 210 000 enfants.

L'article 14 portant sur l'allocation compensatrice aux adultes handicapés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1988 et l'article 15 traitant du versement de l'allocation de logement n'appellent pas d'observations particulières de la commission.

Mes chers collègues, le Premier ministre, M. Jacques Chirac, s'adressant, voilà quelques jours, aux présidents de conseils généraux réunis dans le département de la Réunion, s'exprimait ainsi : « Ce texte marque la volonté de rompre avec les évolutions observées, de remettre les départements d'outre-mer à parité avec la métropole dans tous les

domaines, enfin de rendre à l'outre-mer la place qu'il n'aurait jamais dû cesser d'occuper au sein des priorités gouvernementales. »

Ainsi, le Premier ministre apportait de façon formelle aux départements et territoires d'outre-mer une éclatante confirmation que son gouvernement traduisait rapidement en acte des engagements pris en commun par le rassemblement pour la République et l'union pour la démocratie française et transcrit dans la « Plate-forme pour gouverner ensemble » au paragraphe intitulé « Assurer l'unité nationale » : L'outre-mer représente un élément essentiel de la dignité et du rayonnement de la France, par la qualité des femmes et des hommes qui en sont issus et qui ont contribué à la grandeur de la nation. L'appartenance des départements et territoires d'outre-mer à la République doit être réaffirmée dans le respect de la volonté des populations concernées. Cela est notamment vrai pour la Nouvelle-Calédonie. Parce que la France est unie, il faut combattre avec énergie ceux qui encouragent le séparatisme de minorités irresponsables. Il faut surtout promouvoir un développement économique et social de tous les départements et territoires d'outre-mer, combler les éventuels retards scolaires en sorte que tous ceux de leurs enfants qui le souhaitent puissent y demeurer pour y travailler. »

Ce projet de loi de programme fixant les étapes de l'indispensable rapprochement social entre les Français des départements et territoires d'outre-mer et ceux de métropole fait honneur non seulement au Gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, mais aussi à vous-même. Nous connaissons vos convictions fermes et sincères ainsi que l'attachement profond que vous portez depuis longtemps aux départements et territoires d'outre-mer.

Au nom de la quasi-unanimité des membres de la commission des affaires sociales et s'agissant de la partie du texte qui relevait de leur compétence, j'ai l'honneur de vous prier, mes chers collègues, d'approuver par votre vote ce projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Monsieur le rapporteur pour avis, au début de votre propos, vous avez exprimé le souhait qu'à l'avenir les rapports soient répartis entre les commissions « avec plus de discernement ».

Je me dois de vous rappeler que c'est M. le président du Sénat lui-même qui renvoie les textes aux différentes commissions. Je vous rappelle également que, lorsque se produit un conflit de compétences, il est toujours possible à telle ou telle commission de l'exprimer et qu'en application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 16 du règlement une commission spéciale peut alors être constituée.

De plus, il est de tradition, en tout cas depuis vingt-sept ans que je siége dans cette enceinte, que la commission des lois soit saisie au fond des textes relatifs à l'outre-mer.

Il y a peut être lieu d'agir autrement pour l'avenir. Mais je me garderai bien de présenter le moindre avis sur cette question. Il faudrait en entretenir M. le président du Sénat et ne pas hésiter à faire exprimer par le président de votre commission, en temps utile, les observations nécessaires pour aboutir à la constitution d'une commission spéciale.

La parole est à M. de Rohan, rapporteur pour avis.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan a examiné le projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, en tenant exclusivement compte des implications économiques de ce texte.

Cette commission ne peut que souscrire aux objectifs que se fixe le Gouvernement : relance de l'économie, promotion de l'emploi, ouverture vers l'extérieur de ces départements et meilleure intégration à leur environnement international.

Trois chiffres témoignent de l'importance de la tâche à accomplir : celui du chômage qui, comme tous les orateurs précédents l'ont rappelé, peut atteindre 25 à 30 p. 100 de la population active et tout particulièrement les jeunes, celui du taux de couverture des échanges qui n'atteint que 16 p. 100, celui de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée qui, dans le meilleur des cas, ne dépasse pas 11 p. 100 et se situe en moyenne à 7 p. 100.

En revanche, le secteur tertiaire est hypertrophié au regard du secteur productif puisque la part des administrations dans le tertiaire non marchand peut être trois fois supérieure à celle de la métropole.

Le Gouvernement souhaite, dans sa loi de programme, renforcer très sensiblement, grâce à la création de zones franches, les exonérations de charges au profit des investissements qui avaient déjà bénéficié de mesures favorables à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 1986. L'existence de telles zones franches dans des pays voisins de nos départements d'outre-mer, dans les Caraïbes et dans l'océan Indien, a démontré qu'elles étaient largement créatrices d'emploi et permettaient non seulement de développer des activités de sous-traitance, mais encore d'attirer des capitaux extérieurs.

Ainsi les pertes de recettes consenties par les collectivités locales et par l'Etat seront-elles compensées par les retombées économiques indirectes des mesures prises auxquelles la commission est favorable.

De même, la commission des affaires économiques et du Plan donne son accord aux mesures d'incitation décrites dans les annexes du projet de loi, qu'il s'agisse de la réforme des aides de l'Etat dont on simplifie la procédure d'octroi, de la modernisation des infrastructures routières et portuaires ou des dispositions destinées à encourager l'installation des jeunes agriculteurs.

La commission se félicite des décisions envisagées par le Gouvernement dans le domaine de la desserte aérienne qui vont dans le sens de l'instauration progressive d'une concurrence entre les transporteurs en vue d'abaisser les coûts de transport. Elle s'interroge, cependant, sur les intentions du Gouvernement dans le secteur des transports maritimes. Elles semblent traduire des préoccupations différentes dans la mesure où le plan relatif à la marine marchande vise à réserver aux pavillons français ou communautaires les transports de marchandises entre les ports de métropole et des départements d'outre-mer.

Vous nous direz qu'il s'agit essentiellement de lutter contre la concurrence déloyale à laquelle se livrent certains armements étrangers qui « cassent » les frets pour s'assurer des parts de marché ; il n'en demeure pas moins que, compte tenu de l'incidence des coûts de transport sur les économies des départements d'outre-mer, la plus grande vigilance s'impose. Les guerres tarifaires acharnées auxquelles se sont livrés entre eux des armements français n'ont guère profité aux consommateurs, dans le passé. Elles ont trop souvent profité à des intermédiaires ou à des structures parasitaires. Dans les départements d'outre-mer un dispositif efficace de contrôle des conditions de la concurrence doit être mis en place car les ententes et les monopoles pourraient s'y épanouir plus facilement qu'ailleurs.

En outre, l'injection de crédits substantiels destinés au financement d'équipements scolaires, hospitaliers ou du logement - qui est une excellente chose - contribuera à relancer le secteur du bâtiment mais elle est également susceptible de conduire à certaines tensions inflationnistes auxquelles les économies d'outre-mer sont particulièrement sensibles. Il conviendra d'éviter que les louables efforts menés par le Gouvernement pour aboutir à la parité sociale ne soient partiellement annulés par des hausses de prix qui amputeront le pouvoir d'achat des populations des départements intéressés.

En consacrant plus de trois milliards et demi de francs en sept ans, en sus des crédits budgétaires annuels, eux-mêmes en augmentation sensible, le Gouvernement marque clairement sa volonté de donner une nouvelle et vigoureuse impulsion à l'économie des départements d'outre-mer.

Le succès de cette entreprise dépendra, pour une très large part, non seulement de la solidarité nationale et de l'aide de la métropole qui ne feront pas défaut, mais de l'aptitude des responsables et élus locaux à susciter et à conduire le développement de leur économie. Ce n'est pas l'assistanat mais le partenariat qu'il faut rechercher et encourager.

Si les zones franches ne sont que des havres fiscaux accueillant des activités non susceptibles de remédier en profondeur aux insuffisances de l'économie locale, elles risquent de susciter à terme plus de tensions sociales et de frustrations que de satisfactions. Nous ne doutons pas que vous soyez sensible, monsieur le ministre, à cet aspect du problème.

Lorsqu'on examine la situation de la plupart des Etats ou territoires proches de nos départements d'outre-mer, on s'aperçoit que ces derniers soutiennent avantageusement la comparaison avec leurs voisins en dépit de leurs imperfections ou de leurs difficultés, en dépit, dirais-je, de certaines critiques d'autant plus malveillantes qu'elles émanent de pays qui auraient intérêt à essayer de promouvoir chez eux un développement semblable à celui qui existe chez nous.

Parce qu'ils témoignent de la France à des milliers de kilomètres de la métropole, parce qu'ils n'ont cessé de lui manifester leur attachement dans les circonstances les plus critiques de notre histoire, les départements d'outre-mer ont droit plus qu'à notre sollicitude, plus encore qu'à notre solidarité, à notre engagement irrévocable de faire d'eux des collectivités qui forgent leur destin mais ne le subissent pas.

Sous réserve du dépôt de quelques amendements de précision, votre commission des affaires économiques et du Plan vous invite à voter le projet de loi qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

### Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** Je suis saisi d'une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet de loi en discussion.

Cette motion a été distribuée sous le n° 105.

Présentée par Mme Beaudeau, MM. Bangou, Garcia, Bécart et les membres du groupe communiste, elle est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, deuxième alinéa, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion : l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à Mme Beaudeau, auteur de la motion.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en déposant cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, les sénateurs communistes ont le souci d'exercer l'une des missions fondamentales du Parlement : le contrôle. En effet, il ne s'agit pas, à l'évidence, pour mon groupe, de s'opposer au développement économique, social et culturel de ces départements et collectivités territoriales tant les inégalités et injustices frappant leur population sont criantes.

Il ne suffit pas d'inclure le terme « développement » dans l'intitulé du projet de loi pour que nous croyions que les conditions en sont réunies. Aussi nous intéressons-nous au contenu de ce projet de loi.

Depuis longtemps, les partis communistes français, guadeloupéen, réunionnais, martiniquais ont avancé des propositions concrètes allant dans le sens du développement, comme ils ont critiqué vivement le sort fait aux peuples de ces collectivités par les gouvernements qui se sont succédé, quelles que soient les orientations politiques de ces derniers.

Oui, force est de constater qu'à l'évidence les citoyens des départements d'outre-mer se trouvent dans une situation d'inégalité par rapport aux citoyens de la métropole. Cette situation résulte d'une politique cohérente, menée depuis plusieurs années, pour le plus grand profit financier de quelques potentats locaux, au détriment des peuples qui vivent et travaillent en Martinique, en Guyane, en Guadeloupe, à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Or, monsieur le ministre, il vous faut compter avec ces peuples qui refusent de voir leur pays transformé en terre de chômage ou de misère, pas plus qu'en terre de tourisme de luxe ou en paradis fiscal. Ils ont raison, et nous sommes solidaires de leur lutte.

La droite n'est plus en mesure de traiter les citoyens de ces départements comme elle le faisait il y a quelques années, et la lutte du peuple canaque pour le respect de sa dignité et de son droit à l'autodétermination n'est pas restée sans effets.

Dans les départements d'outre-mer, des voix s'élèvent pour revendiquer le droit à la dignité, à l'égalité, à l'emploi et au logement, des voix que le Gouvernement ne peut plus ignorer et qui remettent en cause le fondement même de sa politique d'exploitation au service du capital, en métropole comme dans les îles de l'océan Atlantique, de l'océan Pacifique ou de l'océan Indien.

Oui, un retard considérable doit être comblé, fruit de l'héritage de trop d'années de politique ségrégative et discriminatoire, héritage des structures de la colonisation. Pour combler ce retard, il faut dès à présent dégager les moyens financiers nécessaires, mais encore faut-il que ces derniers soient bien utilisés et attribués aux domaines et aux personnes qui en ont le plus besoin.

Si la départementalisation de la Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane remonte à la loi du 19 mars 1946, il n'en demeure pas moins qu'après quarante ans les prestations sociales qui y sont servies sont moindres qu'en métropole à taux de cotisation pourtant généralement équivalent, les conditions d'attribution dépendant là-bas du critère d'activité, critère supprimé en métropole depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1978, et leur taux étant moins élevé.

Ainsi, non seulement chaque enfant des départements d'outre-mer reçoit comparativement moins que l'enfant métropolitain, mais, en outre, dans la famille, le taux est dégressif. Nous aurons l'occasion, au cours du débat, de donner des chiffres précis.

Jusqu'à ce jour, ces différences inacceptables se fondaient sur la notion de rattrapage, d'où cette dialectique du retard et du rattrapage que l'on trouve à la page 26 du rapport fait au nom de la commission des lois par M. Virapoullé.

Comme le relève le Conseil économique et social dans son avis du 24 septembre dernier paru au *Journal officiel* du 29 septembre et que nous a rappelé aujourd'hui M. le rapporteur, « antérieurement au 19 mars 1946, c'était l'époque coloniale, il n'y avait rien. Depuis, la départementalisation implique l'intégration progressive des départements d'outre-mer dans la nation. Les lenteurs ou les retards dans le rattrapage y trouvaient leurs justifications ».

Aujourd'hui, monsieur le ministre, que nous proposez-vous ? Eh bien, en réalité, de légaliser cet état de fait en ayant recours, dès l'article 1<sup>er</sup> de votre projet, à la parité et non à l'égalité sociale. Loin de satisfaire les légitimes revendications des populations d'outre-mer et loin de répondre à leurs besoins, vous venez nous présenter un texte qui s'apparente plutôt à une vaste opération de poudre aux yeux.

En effet, quel que soit le montant des moyens que le Gouvernement met en œuvre dans ce projet de loi de programme, il ne s'agit en rien du projet ambitieux dont nous a entretenus M. Virapoullé. Au contraire, il existe dans ce texte un certain nombre de dispositions qui laissent planer de sérieux doutes sur la destination et sur l'efficacité sociale des sommes qui vont être investies dans les années à venir, au titre de la parité sociale globale.

C'est à la critique de ces dispositions que je souhaite me livrer, dans un souci constructif - nous pensons en effet que les besoins sont réels - mais sans complaisance, parce qu'il ne serait pas admissible que ces besoins servent de prétexte à une gigantesque opération démagogique dans l'intérêt de quelques possédants.

Mes collègues Jean Garcia et Henri Bangou auront l'occasion, au cours de la discussion générale, de s'exprimer sur l'ensemble des dispositions contenues dans ce projet et sur nos propositions. Pour ma part, je souhaite attirer l'attention de la Haute Assemblée sur le caractère particulièrement douteux de la constitutionnalité d'un certain nombre de dispositions du texte qui nous est soumis aujourd'hui.

J'observe d'ailleurs à cet égard, mes chers collègues, que M. Virapoullé, au nom de la commission des lois, semble s'interroger, à plusieurs reprises dans son rapport écrit, sur la compatibilité de ce projet avec les dispositions constitutionnelles ainsi qu'avec les engagements internationaux auxquels nous avons souscrits. Cela ne doit « pas échapper à un examen attentif », nous dit-il à la page 17 de son rapport.

Eh bien, monsieur le rapporteur de la commission des lois, vous avez sur ce point entière satisfaction, puisque je vais en cet instant procéder à cet examen attentif ! Je dois dire qu'après la lecture de votre rapport écrit et après vous avoir écouté avec beaucoup d'attention, il m'est revenu cet adage célèbre : « A trop vouloir prouver... » Oui ! A trop vouloir prouver on finit par ne rien prouver du tout !

Vous avez trop tenté de prouver dans votre rapport pour que nous ne suspicions ce texte d'être entaché de plusieurs motifs d'inconstitutionnalité. En effet, que de précautions prises... !

Pas moins de dix-sept pages du rapport sont consacrées à vérifier la compatibilité de ce projet avec nos principes constitutionnels ou avec nos engagements internationaux. Je cite le titre du paragraphe II de l'exposé général du rapport écrit : « Un projet qui remplit les engagements pris par le Gouvernement, mais - je lis bien : mais - dont la compatibilité avec nos principes constitutionnels ou avec nos engagements internationaux doit être étudiée. » Il démontre bien que la question de la constitutionnalité se pose.

M. le rapporteur n'écrit-il pas à la page 26 du rapport : « il semble souhaitable que la compatibilité entre cette notion de rattrapage et le concept de parité sociale globale avec nos dispositions constitutionnelles soit examinée. C'est l'objet d'un développement du présent exposé général ? Excusez du peu, rien de moins que l'objet de l'exposé général !

Bien entendu, après avoir soulevé de nombreuses questions de constitutionnalité, le rapporteur conclut à la conformité du projet avec les dispositions constitutionnelles.

En ce qui nous concerne, nous ne sommes toujours pas convaincus. C'est pourquoi, nous avons décidé de déposer une motion d'irrecevabilité constitutionnelle tendant à faire reconnaître que plusieurs dispositions de ce texte méconnaissent la Constitution et, en particulier, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, déclaration qui fait partie du « bloc de constitutionnalité » depuis le 27 octobre 1946 de par l'adoption par le peuple de la constitution de la IV<sup>e</sup> République, et par sa reprise, complétée par le préambule de cette dernière constitution, dans le préambule de celle de la V<sup>e</sup> République.

En effet, votre texte, monsieur le ministre, n'est pas conforme à l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose : « Les hommes naissent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. »

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Votre texte n'est pas conforme au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose : « La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence... La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion. »

Votre texte méconnaît ensuite les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution de 1958.

L'article 1<sup>er</sup> dispose : « La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté ».

« La Communauté est fondée sur l'égalité - je dis bien : l'égalité - « et la solidarité des peuples qui la composent. »

Et l'article 2 dispose : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité - là encore, je dis bien : l'égalité - « devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. »

Enfin, je pourrais invoquer le droit européen, puisque les articles 117 et suivants du Traité de Rome créant la Communauté économique européenne, sans aller jusqu'à l'unification des systèmes de protection sociale, visent à les rendre équivalents et ont pour objet d'améliorer les conditions de vie et de travail en vue de leur égalisation - là encore, je dis bien : égalisation - dans le sens du progrès.

Or le recours à la parité sociale globale, concept nouveau contenu dans le projet, est absolument contraire aux dispositions constitutionnelles que je viens de citer.

A ce propos, le Conseil économique et social, dans son avis du 24 septembre dernier, s'interroge aussi sur la constitutionnalité du dispositif de votre projet, monsieur le ministre.

Permettez-moi de citer le rapport adopté par le Conseil. « Les différences sont institutionnalisées : l'enfant des D.O.M., la famille des D.O.M. n'ont pas les mêmes droits que l'enfant et la famille de métropole. Le principe de l'égalité des droits des citoyens, sur lequel se fonde la Constitution, n'est pas respecté ; et, circonstance aggravante, le projet de loi apporte des restrictions à la parité sociale elle-même par ses références à l'effort contributif et aux différences de structures démographiques. »

Incontestablement, le principe de l'égalité des droits des citoyens, sur lequel se fonde la Constitution, n'est pas respecté. Pour cela, il conviendrait de proposer de parvenir à la stricte égalité sociale.

Qu'il me soit permis de m'attarder sur les contours de cette nouvelle notion de parité sociale globale. Plusieurs remarques peuvent être faites sur sa définition elle-même, dont je faisais état voilà un instant et qui figure à l'article 11 du projet de loi.

Avec le concept de parité, il est procédé à une appréciation globale de la comparaison des situations sociales entre les départements d'outre-mer et la métropole. Or cette comparaison est totalement fallacieuse dans la mesure où celle-ci s'opère sur une population de plusieurs dizaines de millions d'assurés sociaux en métropole, d'une part, et de quelques dizaines de milliers d'assurés sociaux dans les départements d'outre-mer, d'autre part. De ce simple fait, le calcul d'une parité révèle d'emblée ses limites.

De surcroît, si l'on s'en tient à la définition de ce concept telle qu'elle est donnée au deuxième alinéa de l'article 11 du projet de loi, on cherche en vain le domaine, pourtant fort important, de la protection sociale complémentaire, celle qui est assurée par les mutuelles et les compagnies d'assurance. Pourtant, c'est précisément dans ce domaine que surgissent les plus grandes inégalités - comme on peut le constater en métropole - inégalités d'autant plus criantes lorsque la comparaison s'établit entre la métropole et les départements d'outre-mer.

Ensuite, on ne peut que rester perplexe devant la confusion qui semble avoir envahi les rédacteurs de ce texte, confusion qui n'est certainement pas innocente. En effet, il faut rappeler qu'il existe un principe fondamental, consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon lequel l'égalité de traitement s'apprécie au regard de l'égalité de situation.

Or que trouve-t-on dans cet article ? La parité existe lorsque « le volume des prestations sociales de toute nature assurées... dans les D.O.M... correspond, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu... en métropole... dans des conditions analogues... »

Cela fait beaucoup de conditionnels ! En tout état de cause, la notion de « mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière » nous semble particulièrement obscure. En l'absence de précisions sur ce point et du fait de la confusion entretenue entre parité et égalité, il est impossible de déterminer les retombées concrètes de l'affirmation de principe figurant dans l'article 11.

En quelque sorte, même si des moyens sont débloqués en faveur des habitants des D.O.M., ce qui ne serait que justice, il y a dans ce texte suffisamment de dispositions obscures pour que la destination de ces moyens ne soit pas déterminée avec précision, et cela nous paraît inacceptable. L'histoire de ces départements est suffisamment riche de ces promesses faites dans la fièvre des tournées électorales, de ces opérations « poudre aux yeux », pour que l'on fasse preuve, aujourd'hui, de la plus grande vigilance.

Ainsi, comment se laisser prendre au petit jeu des ambiguïtés volontairement entretenues dans le texte, comme celle qui consiste, comme je l'ai souligné tout à l'heure, à mettre de côté tout ce qui concerne la protection complémentaire à un moment où le Gouvernement pousse dans le sens ségrégatif de la prévoyance individuelle, ce qui permet aux compagnies d'assurances de réaliser des profits non négligeables sur les terrains laissés libres par la sécurité sociale ? Ne pas tenir compte de cet aspect, pour ne prendre que cet exemple, c'est partir sur des bases totalement erronées pour le plus grand profit de quelques-uns et c'est se donner bonne conscience à peu de frais.

Mais il y a plus grave : comment ne pas réagir à la lecture du troisième alinéa de cet article 11, qui dispose : « 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 » ? Cette disposition est grave et, au surplus, elle est inconstitutionnelle.

En effet, faut-il rappeler ici que le droit à la protection sociale est un droit individuel ? Le préambule de la Constitution de 1946, auquel celle de 1958 fait référence, est sans équivoque à cet égard : « La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement... Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

De ces principes, qui servent de fondement à la création d'un service public de la sécurité sociale - même si celui-ci est géré par des personnes morales de droit privé - il découle que ce troisième alinéa est manifestement entaché d'inconstitutionnalité.

Tout le droit de la sécurité sociale repose sur cette notion d'individualité du droit aux prestations. Ainsi, l'affiliation au régime général repose sur l'existence d'une activité salariée. Le régime des cotisations est assis, pour chaque assuré social, sur le salaire. Les conditions d'ouverture de droits ne sont pas et n'ont jamais été, à ma connaissance, appréciées globalement ou collectivement. Il y a là un réel problème dont il faudra bien débattre.

Je sais bien que la majorité de cette assemblée fait généralement peu de cas des problèmes juridiques que les sénateurs communistes soulèvent, notamment en matière de constitutionnalité, alors que nos arguments sont fondés, comme en témoigne l'exemple récent de la loi sur la communication. Mais il y a là une question que vous ne pouvez évacuer, dans la mesure où l'ensemble de votre projet repose sur une dilution de ce droit pourtant de nature individuelle.

C'est l'économie générale du texte qui est juridiquement contestable. Elle l'est tout autant politiquement, économiquement et socialement, comme les collègues de mon groupe le démontreront ultérieurement.

Quant à ces « actions collectives d'intérêt social », de quelle nature seront-elles ? Le projet est silencieux aussi sur ce point, comme sur l'ensemble des points qui déterminent la destination des sommes versées au titre de la parité sociale globale.

En l'absence de ces précisions, on peut se demander qui générera ces sommes et selon quel mode juridique. Des personnes privées ? Des associations ? Des fondations ? Des congrégations ?

Cette question est importante, car, suivant la formule retenue, il sera possible de faire échapper ces sommes et le contrôle de leur utilisation à la tutelle de l'Etat, qui s'applique actuellement à tous les organismes de sécurité sociale, en vertu d'un principe général du droit affirmé par le Conseil d'Etat en son arrêt Caisse de Meurthe-et-Moselle du 29 mars 1946. Or il existe en ce domaine un principe selon lequel il n'y a pas de tutelle sans qu'un texte l'ait expressément prévu. Dans le cas qui nous occupe, force est de constater qu'aucun texte ne le prévoit.

De ce fait, non seulement les habitants des départements d'outre-mer risquent de se voir privés d'un droit individuel, mais encore le passage par un organisme intermédiaire risque d'aboutir, en l'absence de tout contrôle, à un détournement de ces sommes de la destination qui devait être la leur puisque l'on ne sait pas qui déterminera, et comment, « l'intérêt social » de ces actions.

Ce problème rejaillit sur l'ensemble du titre III de ce projet. Ainsi, il est proposé de supprimer l'article L. 755-11 du code de la sécurité sociale, qui conditionnait le droit aux prestations familiales à l'exercice d'une activité professionnelle, à la différence de ce qui se passe en métropole où la loi du 4 juillet 1975 avait supprimé l'obligation de l'exercice d'une activité professionnelle. Il ne s'agit donc que d'un rattrapage nécessaire mais normal, qui n'aurait d'ailleurs même pas lieu d'être si la loi de 1975 n'avait pas maintenu les habitants des D.O.M. dans un état d'infra-droit par rapport à la métropole.

En revanche, sous couvert de mise en conformité avec cette suppression, il nous est proposé, à l'article L. 755-12, de renvoyer à un décret - un de plus - les conditions dans lesquelles les prestations familiales sont dues pour tout enfant.

Certes, il est précisé un peu plus loin que l'article L. 521-2 qui détermine ces conditions pour la métropole s'applique dans les départements d'outre-mer.

Mais alors une question se pose : si l'on était vraiment désireux d'appliquer le droit commun dans les départements d'outre-mer, il suffirait que l'article L. 755-12 du code de la sécurité sociale renvoie expressément à l'article L. 521-2, un point c'est tout !

Nous avons déposé un amendement à ce sujet, dont nous débattons, sur l'article 13.

On pourrait à la rigueur concevoir, compte tenu de l'histoire de ces départements, de leurs structures héritées du colonialisme et des retards accumulés de ce fait, que soit déterminée une période de cinq ans, par exemple, au cours de laquelle une partie des sommes destinées aux familles irait dans un premier temps à la collectivité pour des actions à caractère social ou économique à finalité sociale. Mais, à ce moment-là, il faut le concevoir dans le cadre du passage, sur ces cinq ans, à une stricte égalité sociale avec la métropole.

Ensuite, qui dit collectivité entend que soient associées les collectivités territoriales à la détermination de ce que l'on entend par « actions à caractère social ».

Enfin, la part réservée aux familles doit s'accroître au cours de la période, pour aboutir, au bout des cinq ans, à l'égalité sociale.

C'est le seul cadre dans lequel, constitutionnellement, pourrait être tolérée la notion de rattrapage, puisqu'elle se situerait dans une perspective fixée dans le temps - cinq ans - pour arriver à l'égalité sociale.

Or, avec ce projet, il ne s'agit pas de rattrapage, mais bien de parité. Il faut dire clairement les choses, monsieur le ministre. La parité, c'est légaliser l'inégalité, ce qui est en principe inconstitutionnel.

Comme on aimerait voir les ardents défenseurs de la Constitution que compte le Sénat - ainsi que nous l'avons vu, notamment, lors de la discussion de la loi de nationalisation de 1981 - se succéder, aujourd'hui comme hier, à cette tribune pour réaffirmer haut et fort les principes constitutionnels fondés sur l'égalité entre les citoyens que j'ai rappelés à l'instant ! Ce qui était vérité hier, messieurs de la droite, ne le serait-il plus aujourd'hui ?

Il est vrai qu'hier il s'agissait, au nom de ce même principe d'égalité, de défendre les intérêts des détenteurs de très gros capitaux, alors qu'aujourd'hui il est question des peuples d'outre-mer.

Et que l'on ne nous rétorque pas que l'article 73 de la Constitution ne permet pas une telle adaptation de la législation. En effet, il suffit, pour qu'il y ait conformité à l'article 73, de modifier en conséquence le premier alinéa de l'article 11 du projet de loi en précisant qu'avant l'expiration de la période de cinq ans, un dispositif législatif permettra, à l'issue de cette période, le passage à la stricte égalité sociale. C'est d'ailleurs également la proposition du Conseil économique et social.

C'est uniquement dans ce cadre que nous aurions accepté le principe de la parité sociale globale. Mais, au contraire, ce projet institutionnalise les inégalités existant avec la métropole. C'est politiquement inacceptable, car il s'agit bien - je viens de le démontrer - d'une volonté politique. De plus, le choix que vous avez fait est inconstitutionnel.

Enfin, que penser d'un texte, dont M. le ministre reconnaît lui-même qu'il a le caractère d'un projet « de programme » et que, à ce titre, il ne crée aucune obligation juridique pour l'Etat, comme le font les contrats de plan Etat-région ? Ainsi, il y aura une discussion budgétaire chaque année, dans laquelle, suivant vos déclarations, monsieur le ministre, vingt ministères sont concernés, huit l'étant au niveau des dépenses. Autrement dit, nous avons même des raisons de nous interroger sur les moyens réellement dégagés dans les années qui viennent pour cette parité.

Non seulement vous ne proposez pas l'égalité sociale, mais votre concept de parité risque bien, d'ici à un an ou deux, de n'être plus qu'une coquille vide. Comme l'écrit M. Virapoullé, dans son rapport, à la page 33 : « L'expérience a montré la nécessité d'un suivi », en matière de loi de programme. C'est le moins qu'on puisse dire !

Permettez-moi de vous citer à nouveau, monsieur le rapporteur, tellement votre rapport est instructif sur ce point.

Vous écrivez : « Mais, précisément, l'expérience de la programmation militaire montre à quel point une telle technique est vulnérable aux aléas de l'évolution économique ». Vous développez ces questions aux pages 33 et 34.

Ensuite, vous citez la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Mon groupe l'a soutenue, car elle comportait notamment une référence de l'effort de recherche au produit intérieur brut et un rythme moyen annuel de croissance en volume.

Il est vrai, comme vous le relevez à la page 35 de votre rapport, que cette loi de programme semble loin d'avoir donné les fruits qu'on espérait. Je ne développe pas sur le fond ; je vous renvoie pour cela aux interventions de ma collègue Danielle Bidard-Reydet au *Journal officiel* de nos débats. Je constate simplement que les moyens n'ont pas été dégagés.

On pourrait encore évoquer la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, où les modalités de financement prévues sont plus qu'incertaines, ce qui explique sans doute pourquoi nous voyons fleurir dans Paris et la région parisienne une nuée de ces « papillons verts » sur les pare-brise. C'est là la démonstration, s'il en était encore besoin, que ce qui n'est pas payé par le contribuable l'est par l'usager.

Le tout sans parler, monsieur le ministre, des annulations de crédits en cours d'exercice.

Vous le voyez, monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, ce projet de loi est juridiquement critiquable.

Mais, au-delà de la querelle juridique, ce qui nous est présenté comme un texte fort ambitieux pour l'outre-mer risque bien - je le crains - forts de l'expérience des lois de programme que je viens de rappeler, de n'être en réalité qu'un vœu politique.

Il y a là, par conséquent, matière à tempérer fortement certains excès d'enthousiasme du ministre ou de certains d'entre vous, à droite de notre assemblée.

Je ne parle même pas des problèmes que pose la constitution de zones franches, monsieur le ministre, puisque vous - même avez déclaré en commission qu'il n'y avait pas de miracle à en attendre. Au moins, nous sommes d'accord sur ce point. Mais alors, pourquoi autant de facilités fiscales, si vous savez déjà qu'il n'y a pas grand - chose à en attendre pour l'emploi et le développement des départements d'outre-mer ? Nous y reviendrons dans le débat.

Parce que les peuples des départements d'outre-mer ont droit, comme je l'ai démontré, à une protection sociale de qualité égale à celle qui existe en métropole, votre projet de loi est irrecevable.

Parce que cette juste revendication - l'égalité sociale - est reconnue par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, par le préambule de la Constitution de 1946 et par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution, votre projet de loi, en avançant la notion de « parité sociale globale », est irrecevable.

Parce que votre projet renvoie à toute une série de décrets, il dessaisit les collectivités territoriales concernées, alors qu'il s'agit de départements, étant en cela en totale contradiction avec les lois de décentralisation.

En outre, on peut s'interroger sur le contenu de ces décrets et sur leur délai de parution.

A ces divers titres, votre projet est irrecevable. Parce qu'il ne suffit pas d'apporter un « plus » aux départements d'outre-mer - ce n'est pas à refuser - mais parce que, fondamentalement, votre projet tente de légaliser les inégalités qui existent entre deux collectivités pourtant égales au regard de la Constitution et de la loi, il est irrecevable.

Parce que la représentation nationale ne saurait vous donner un blanc-seing qui pourrait favoriser le détournement des fonds dus aux habitants des départements d'outre-mer au profit d'utilisations obscures, votre projet, monsieur le ministre, est irrecevable.

Nous demandons à la Haute Assemblée de ne pas accepter cette nouvelle opération de mystification et de démagogie de la part d'une droite qui n'a rien perdu de sa nostalgie du colonialisme.

Ce dont ont besoin les peuples d'outre-mer, c'est de plus de liberté, de plus de démocratie, c'est que soit mis un terme aux pratiques coloniales qui consistent à prendre en dehors et loin d'eux les décisions qui les concernent, pour assurer le réel développement économique social et culturel de leurs départements.

**M. le président.** Il faut conclure, madame Beaudou.

**Mme Marie-Claude Beaudou.** J'en termine.

Forts de toutes ces considérations, nous demandons au Sénat de rejeter ce projet de loi pour irrecevabilité constitutionnelle. Etant donné l'importance du sujet, et afin que chacune et chacun soit en mesure de se déterminer, mon groupe demandera qu'il soit procédé à un scrutin public. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** Quelqu'un demande-t-il la parole contre cette motion ?...

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Madame Beaudou, j'ai écouté avec beaucoup d'attention votre long exposé. Permettez-moi de vous dire que vous connaissez mal ou, en tout cas, de façon imparfaite, les problèmes de l'outre-mer.

**Mme Hélène Luc.** Ça, c'est votre avis !

**Mme Marie-Claude Beaudou.** Démontrez-le !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Laissez-moi m'exprimer !

**M. le président.** Dans le débat restreint prévu par l'article 44, il n'y a place pour aucune interruption. Poursuivez, monsieur le rapporteur.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Je tiens à faire observer que, quelles que soient les convictions politiques de l'orateur qui s'exprime ici, jamais je ne l'interromps.

Il faut savoir ce que représente la départementalisation.

Depuis 1946, les progrès réalisés dans ces terres lointaines sont considérables tant sur le plan de l'équipement sanitaire, de la scolarisation qu'en faveur de l'enseignement secondaire, voire supérieur.

En 1958, la nouvelle constitution consacre le caractère de département de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. Les progrès ne font que s'accélérer dans le domaine social.

Certes, de par leur situation géographique, ces terres connaissent - on vous l'a dit - des difficultés sur le plan économique. L'écart par rapport à la métropole, aux pays de la Communauté économique européenne est grand, mais si on les compare aux pays qui les entourent on voit que le fossé en leur faveur est considérable.

Jusqu'en 1981 - je n'attaque personne - les gouvernements qui se sont succédé, sans exception, ont tout mis en œuvre pour que le progrès soit effectif, aussi bien dans le domaine social que dans le domaine économique.

Et puis arrive 1981. Le Gouvernement d'alors dépose un projet de loi dont l'objet est de supprimer les assemblées départementales et de créer des assemblées régionales. Pendant des mois, le parti auquel vous appartenez, ma chère collègue, engage, en ce qui concerne les terres d'outre-mer, une lutte institutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a rendu, vous le savez, le 2 décembre 1982, une décision importante - ô combien ! - qui consacre sur le plan constitutionnel le caractère départemental de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion.

Cela dit, on peut se demander quelles mesures ont été prises, en ce qui concerne les départements d'outre-mer, pendant que votre parti était au pouvoir. J'aurais souhaité que vous puissiez m'interrompre et me dire : « Voilà une mesure sociale que nous avons prise en faveur des départements d'outre-mer ».

**Mme Hélène Luc.** Vous ne voulez pas qu'on vous interrompe !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** En l'espèce, je l'aurais accepté !

En fait, il n'y en a pas une seule qui ait été prise ! Alors que vous aviez des ministres au Gouvernement, vous auriez pu tenir compte de la situation sociale et les pousser à adopter des mesures qui n'existaient pas encore dans les départements d'outre-mer. Vous avez gardé le silence le plus absolu.

**Mme Hélène Luc.** Ce n'est pas vrai !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Dès lors, croyez, madame, qu'après avoir entendu tout ce que vous avez prononcé tout à l'heure, je dormirai, ce soir, dans la plus grande quiétude.

Déclarant que vous avez lu mon rapport - je suis rassuré - vous indiquez que je consacre dix-sept pages de celui-ci à l'étude de la constitutionnalité du texte qui est soumis à l'examen du Sénat. Mais, c'était mon devoir ! C'est précisément le devoir de la commission des lois de procéder à une étude précise de toutes les propositions qui sont faites par le Gouvernement.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la commission des lois a été saisie au fond.

**Mme Hélène Luc.** C'est votre droit.

**M. Jean Garcia.** Pour s'exprimer sur le fond !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Ces dix-sept pages, je les ai écrites en toute conscience, mais vous n'avez pas lu la conclusion...

**Mme Marie-Claude Beaudou.** Si, justement !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** ... où je dis que l'on est entièrement dans le droit-fil de la Constitution.

**Mme Marie-Claude Beaudou.** Démontrez-le !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Je vais vous le démontrer, madame, mais cessez de m'interrompre.

Il n'y a aucune contradiction entre ce que j'ai dit tout à l'heure à la tribune et ce que j'ai écrit dans mon rapport. (*Mme Marie-Claude Beaudou fait un signe d'assentiment.*) Je vois que vous êtes d'accord avec moi.

Que propose le Gouvernement ? De faire ce que vous n'avez pas fait hier. Il entend appliquer notamment aux départements d'outre-mer toutes les mesures sociales qui existent, et il définit sa politique sous le nom de « parité sociale globale ». Ainsi, il précise les conditions dans lesquelles cette parité sociale globale sera appliquée - l'extension de l'allocation spéciale aux vieux travailleurs salariés dans un délai d'un an, celle de l'allocation aux adultes handicapés également dans un délai d'un an - et il supprime - vous avez parlé tout à l'heure du critère d'activité pour les prestations familiales, madame Beaudou, mais alors que vous étiez au pouvoir, vous n'avez pas vu que dans les départements d'outre-mer il fallait exercer une activité pour bénéficier de l'allocation logement et des prestations familiales ! - le critère d'activité pour lesdites prestations et cela dans un délai de trois ans, précisant que dans cinq ans le volume des prestations servies dans les départements d'outre-mer sera le même que celui des prestations versées en métropole. Enfin, il propose une adaptation.

Qu'ai-je dit ? Que le Conseil constitutionnel - cela, vous ne l'avez pas souligné, madame Beaudou - considère d'une manière générale que le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situation semblable il soit fait application de solution semblable mais n'interdit nullement que des situations différentes fassent l'objet de solutions différentes.

Entre la métropole et les départements d'outre-mer, le principe d'égalité doit se combiner - vous avez été très habile car vous avez omis un article important - avec l'article 73 de la Constitution, qui dispose que « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessaires par leur situation particulière ». La seule limite absolue posée par le Conseil constitutionnel tient à ce que les adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une organisation particulière, au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux seuls territoires d'outre-mer ; c'est ce que vous avez voulu faire en 1982.

Vous confondez les articles 73 et 74 de la Constitution. J'applique, quant à moi, la politique du Gouvernement parce qu'il fait une application claire et nette de l'article 73 de la Constitution.

Il est manifeste qu'en matière sociale les départements d'outre-mer présentent une situation particulière qui nécessite des mesures d'adaptation dont rend compte la notion de parité sociale globale.

En ouvrant la possibilité d'utiliser les crédits complémentaires destinés à atteindre la parité sociale globale selon des modalités qui peuvent être différentes de celles de la métropole, le projet de loi met en œuvre pour la période d'application de la loi le principe constitutionnel d'adaptation. En effet, la parité sociale globale n'est rien d'autre que l'égalité sociale adaptée.

Lorsque M. Hervé a refusé le bénéfice de l'allocation au jeune enfant aux enfants des départements d'outre-mer, je n'ai pas entendu une seule voix s'élever du côté de la gauche.

**Mme Hélène Luc.** Vous avez mal entendu ! Marcel Gargar l'a fait !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Non, pas une seule voix ne s'est élevée pour demander que les enfants d'outre-mer bénéficient de cette allocation.

**Mme Hélène Luc.** Ce n'est pas vrai !

**M. le président.** Je vous en prie.

**Mme Hélène Luc.** C'est pour rétablir la vérité !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Mais je ne reviens pas sur la citation de M. Hervé. Le projet de loi de programme a pour objectif d'atteindre l'égalité sociale, vous le savez mieux que moi. Vous le combattez, vous, peut-être pour des raisons politiques, mais moi je le défends, car adopter votre motion, permettez-moi l'expression, ce serait porter un véritable coup de poignard dans le dos des mères de famille des départements d'outre-mer.

Je ferai une autre citation, que vous connaissez bien d'ailleurs. Ne vient-on pas de me dire que, parfois, des voix s'élèvent ? Quelqu'un disait ici, au Sénat, lors de la séance du 17 juillet 1985, que « la programmation de la modernisation impose un effort de prospective et de prévision. Elle est déjà, par elle-même, non pas une garantie, mais un gage de bonne gestion ».

Savez-vous qui a dit cela ? L'un de vos amis d'hier, M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.

**Mme Hélène Luc.** Ce n'était pas un ministre communiste que je sache !

**M. Louis Virapoullé, rapporteur.** Voyez-vous, mes chers collègues, je n'invente rien, je me réfère au droit et aux déclarations qui ont été faites devant le Sénat. C'est la raison pour laquelle je vous demande de rejeter la motion qui a été présentée tout à l'heure. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Je répondrai à Mme Beaudéau que l'objectif de la parité sociale globale n'encourt aucune critique du point de vue de la constitutionnalité.

Le projet de loi définit, dans son article 11, la parité sociale globale en tant qu'objectif que le programme de développement sur cinq ans qu'il comporte doit progressivement réaliser.

De ce point de vue, cet objectif, déterminé et limité dans le temps, n'est que la traduction, dans le domaine social, des principes d'extension et d'adaptation aux départements d'outre-mer de la législation métropolitaine.

En effet, comme vient de le préciser M. le rapporteur, l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 avait posé le principe de l'assimilation législative des départements d'outre-mer à ceux de métropole, c'est-à-dire de l'identité du régime législatif applicable à la métropole et aux départements d'outre-mer, sous réserve d'exceptions déterminées par la loi.

Ce principe est confirmé par la Constitution du 4 octobre 1958, qui, en outre, confère, dans son article 73, une valeur constitutionnelle au principe d'adaptation.

Dès lors, et sur la base de ces principes, les dispositions du projet de loi de programme ont pour objet, d'une part, de tendre à une extension aux départements d'outre-mer des dispositions existant actuellement en métropole et, d'autre part, de répondre à la « situation particulière » des départements d'outre-mer au sens donné par la Constitution et la jurisprudence à ces termes.

En effet, les dispositions du projet de loi posent d'abord, en règle, l'extension dans les départements d'outre-mer des prestations sociales de toute nature existant en métropole. A cet égard, c'est la situation qui prévaut actuellement, en droit comme en fait, qui apparaît comme génératrice d'inégalités, les dispositions de la loi tendant, à l'inverse, à mettre en œuvre concrètement le principe d'égalité.

Ainsi, à l'expiration du délai de cinq ans, le volume des prestations sociales versées dans les départements d'outre-mer correspondra à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existantes y étaient servies dans des conditions analogues.

Le principe d'égalité devant la loi est interprété par une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel comme n'interdisant aucunement qu'« à ces situations différentes soient appliquées des règles différentes ».

Or, s'agissant des départements d'outre-mer, la notion de situation différente est consacrée par la Constitution elle-même.

La spécificité de la situation des départements d'outre-mer en droit et en fait, dans le domaine social peut difficilement être contestée.

Dès lors, l'objectif donné par l'article 11 du programme de développement prévu par la loi ne paraît pas pouvoir être contesté au plan constitutionnel au regard du principe d'égalité. Bien au contraire, et dans une perspective non pas contradictoire mais évolutive, les dispositions du projet de loi ont pour objet de permettre la mise en œuvre de l'égalité.

Madame Beaudéau, vous avez dit tout à l'heure que le projet de loi visait à donner de l'argent aux nantis.

**Mme Marie-Claude Beaudéau.** Je n'ai pas dit cela !

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Je vous pose alors une question : la suppression de la condition d'activité pour percevoir les allocations familiales destinées à donner les moyens de vivre à des familles qui en sont aujourd'hui encore privées...

**Mme Marie-Claude Beaudéau.** Je n'ai pas dit cela, monsieur le ministre !

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** ... va-t-elle véritablement dans le sens que vous avez indiqué ?

Dire que les handicapés adultes recevront une allocation, alors qu'aujourd'hui ils en sont dépourvus, n'est-ce pas aller dans le sens d'une égalité sociale ?

Madame Beaudéau, vous avez critiqué ce terme de parité sociale globale. Or, en la matière, le Gouvernement n'a pas innové. Cette demande de parité sociale globale est ancienne.

J'ai sous les yeux une délibération du conseil régional de la Réunion du lundi 31 décembre 1984 qui a été signée à l'unanimité des membres présents et parmi ceux-ci se trouvaient MM. Mario Hoarau et Paul Vergès, que vous connaissez bien puisqu'ils appartiennent à votre formation politique. Cette motion du conseil régional visait, dans son second point, à obtenir la réalisation progressive de la parité sociale globale sur la durée de deux Plans et, au plus tard, en 1993.

Madame Beaudéau, ce qui était souhaité par vos amis politiques en 1984, le Gouvernement vous propose de le réaliser aujourd'hui.

En écoutant, tout à l'heure, le début de votre propos, je partageais votre analyse. Quel réquisitoire accablant ! Quel réquisitoire envers l'absence de politique au cours des cinq années que nous venons de vivre !

La diminution de l'effort budgétaire a été constante pendant ces cinq années. Il y a eu une quasi-stagnation des dépenses. De la même façon, les incitations industrielles ont régulièrement diminué pendant la même période.

Pendant cinq ans, on a observé le ralentissement de la marche vers la parité sociale.

Le bilan, madame Beaudou, est décevant : la politique de rattrapage du Smic s'est interrompue en 1983. A l'exception du régime d'assurance-maladie des travailleurs non-salariés, aucune mesure nouvelle n'est intervenue.

La suppression de la condition d'activité professionnelle pour les prestations familiales, promise pour 1983 par les plus hautes autorités de l'Etat, a été constamment différée.

**M. Jean Garcia.** Une promesse de M. Mitterrand !

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Les crédits du F.A.S.S.O. - fonds d'action sanitaire et social obligatoire - ont été bloqués de 1980 à 1985. Aucune étude et aucune tentative sérieuse n'ont été entreprises pour remédier au phénomène de retard scolaire.

**Mme Hélène Luc.** C'est pour cela que nous avons quitté le Gouvernement !

**Mme Marie-Claude Beaudou.** Pourquoi nous agressez-vous ainsi ?

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Pendant ces cinq années, la détérioration de l'emploi s'est accrue et l'on a vu l'arrêt des migrations aidées.

**Mme Marie-Claude Beaudou.** Rien n'a changé depuis trente ans !

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Quant au problème de l'habitat, madame Beaudou, l'effort antérieur de construction a cédé le pas, à partir des années 1980, à un phénomène de stagnation fort préoccupant alors que la résorption des bidonvilles est loin d'être achevée.

Oui, madame, quel réquisitoire accablant ! Tout à l'heure, en vous écoutant, je me rappelais que vous aviez eu trois ministres communistes : M. Fiterman, qui était ministre des transports, M. Ralite, qui était ministre de la santé et du travail et M. Rigout, qui était secrétaire d'Etat à la formation professionnelle. Eh bien, M. Fiterman n'a rien fait pour libéraliser les transports aériens, rien fait pour régler le problème du fret. M. Ralite n'a rien fait pour l'emploi qui s'est dégradé dans les départements d'outre-mer. M. Rigout n'a rien fait pour la formation professionnelle. Pendant cinq ans, vous avez voté constamment avec les gouvernements en place. C'est un réquisitoire accablant.

Le projet de loi qui est présenté aujourd'hui à la Haute Assemblée est un projet de loi qui redonne la dignité à nos compatriotes des départements d'outre-mer. Je demande à la Haute Assemblée de rejeter la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité que vous avez déposée, qui n'est pas recevable sur le plan constitutionnel et qui est provocatrice sur le plan politique. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, avant de vous consulter sur la motion n° 105, je vous informe que M. Virapoullé, en qualité de vice-président de la commission des lois, m'a interrogé, voilà quelques instants, pour savoir s'il pouvait, conformément à l'article 42, alinéa 4, du règlement, demander la parole pour le représentant du Conseil économique et social.

Je lui ai répondu - je le lui confirme - que c'était impossible. Certes, il peut à tout moment demander la parole pour ce dernier, mais à condition de se conformer aux dispositions du règlement. Or, comme nous sommes dans un débat restreint, ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative, un orateur d'opinion contraire, la commission et le Gouvernement ; aucune explication de vote n'est admise.

Dès lors, monsieur le vice-président de la commission des lois - vous l'avez compris et je vous en remercie - je ne peux donner la parole au représentant du Conseil économique et social.

Je mets aux voix la motion n° 105, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, repoussée par la commission et par le Gouvernement. Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi en discussion.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?..

Le scrutin est clos.

*(Il est procédé au comptage des votes.)*

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 25 :

Nombre des votants .....	317
Nombre des suffrages exprimés .....	254
Majorité absolue des suffrages exprimés	128
Pour l'adoption .....	15
Contre .....	239

Le Sénat n'a pas adopté.

#### Discussion générale (suite)

**M. le président.** Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Lise.

**M. Roger Lise.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, qui est un acte d'engagement de la nouvelle majorité en faveur de ces régions, semble *a priori* soulever certains contentions de la part de ceux qui pensent qu'il vaudrait mieux des contrats de plan.

Dans l'intérêt de nos populations, j'ai fait une comparaison rapide entre les contrats de plan mis en place par le gouvernement précédent et le projet de loi de programme qui nous est soumis. Au départ, ces deux formules ont une vocation commune : favoriser le développement économique et social des départements concernés.

Le contrat de plan est un acte conventionnel, conclu entre l'Etat et la région, auquel peuvent participer d'autres collectivités. Cette procédure contractuelle tend à la mise en place de la loi de plan. Elle confère un caractère obligatoire aux engagements du contrat de plan, mais non à la totalité de la loi de plan.

La loi de programme assigne des objectifs, définit des priorités. Elle est, comme le plan lui-même, un acte législatif. Son exécution prévoit, tout comme le contrat de plan, l'inscription d'autorisations de programme dans les lois de finances définies par l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Bien sûr, les contrats de plan sont conclus suivant une procédure arrêtée par un décret en Conseil d'Etat. C'est un instrument juridique assez coercitif, limité dans le temps et dans son objet, mais je suis tout de même en mesure de signaler un de ces contrats de plan qui ne sera pas exécuté.

On peut prétendre que la loi de programme qui dépend des lois de finances successives résulte de vœux politiques et du respect des engagements, donc ne présente pas de caractère obligatoire. A cela je réponds que je comprends la méfiance de certains, mais ils se trompent d'époque, car le gouvernement qui a mis en œuvre les contrats de plan avait fait beaucoup de promesses et nombre d'engagements n'ont pas été tenus.

J'en rappellerai quelques-uns quand je parlerai de la parité globale, car en dépit de déclarations solennelles - on l'a dit tout à l'heure - le manque à gagner du F.A.S.S.O. est passé de 56 millions de francs en 1981 à 92 millions de francs en 1984. Aussi ce gouvernement, afin d'avoir quelque crédit auprès des élus et de la population, avait-il besoin de ces contrats pour l'exécution d'un plan dont la réalisation paraissait aléatoire. Que chacun se souvienne des difficultés budgétaires du moment.

Mais aujourd'hui, mes chers collègues, nous n'avons aucune raison de douter du Gouvernement en place. Cette loi de programme a été annoncée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 9 avril 1986 devant l'Assemblée nationale, reprise au Sénat, et, le 25 juin 1986, le ministre des départements et territoires d'outre-mer prenait au nom du Gouvernement des engagements datés, qui sont tenus, puisque dans les délais impartis nous discutons de ce texte sur un programme chiffré.

Par ailleurs, je dois rappeler ici que les contrats de plan, comme le Plan lui-même et la loi de programme, sont d'initiative gouvernementale et que la décentralisation ne souffre pas plus de l'une ou de l'autre méthode : les assemblées locales sont consultées et donnent leur avis. Pour les contrats de plan comme pour la loi de programme, les priorités

retenues sont celles qui sont fixées par les gouvernements, après avis des élus et des différents partenaires socio-économiques.

Pour rassurer les uns et les autres, je soulignerai deux considérations :

La première concerne les périodes différentes pendant lesquelles les deux dispositifs seront mis en œuvre : les contrats de plan couvrent la durée d'exécution du 9<sup>e</sup> Plan, de 1984 à 1988 ; la loi de programme s'appliquera de 1987 à 1991, donc avec une possibilité de chevauchement en 1987 et 1988.

Seconde considération : la loi de programme peut poursuivre, sans en modifier la portée, certains objectifs du contrat de plan. D'ailleurs, il est évident que le projet de loi de programme, par son élaboration, s'inscrit davantage dans une logique de complémentarité et de prolongement que de substitution pure et simple.

S'agissant du chevauchement possible, l'articulation des deux formules a été envisagée dans l'article 5 de la loi du 29 juillet 1982 qui prévoit l'intégration de toute loi de programme sectorielle dans la plus prochaine loi du plan. L'article 4 de ce projet de loi le prévoit expressément.

Mes chers collègues, revenons à l'essentiel et comparons les moyens financiers mis en place. La loi de programme présente un avantage incontestable : 3 386 millions de francs contre 1 134 millions de francs, soit trois fois plus.

Ce projet de loi de programme aura mon adhésion, car nous retrouvons dans ses principales dispositions les objectifs généraux de redressement économique et social, à savoir, à l'article 1<sup>er</sup>, la parité sociale globale, les actions de développement économique, l'emploi des jeunes et la mobilité, et, à l'article 2, la dotation budgétaire nécessaire à sa mise en œuvre.

Nous y retrouvons également une définition précise d'objectifs ponctuels susceptibles de contribuer au redressement souhaité par les populations : l'installation de zones franches, aux articles 5 et 8, l'exonération des charges sociales en cas d'embauche des jeunes et le développement, en vue de la parité, des droits aux diverses prestations sociales.

De plus, ce projet comporte cinq annexes, qui précisent ces objectifs : moyens d'incitation au développement économique, certaines opérations spécifiques de développement, moyens de transport entre l'outre-mer et la métropole, l'éducation, la formation professionnelle, le développement sanitaire et social, la culture et la communication.

Enfin, ce projet renvoie à des décrets en Conseil d'Etat dans les délais impartis pour accélérer l'application de certaines mesures sociales. Il est prévu, comme pour le plan, un rapport annuel d'exécution.

Certes, on peut souhaiter davantage, mais je ne vois, pour un élu responsable, aucune raison - hormis d'ordre idéologique - de voter contre un tel projet de loi. On peut aussi prétendre que ce dernier ne permet pas de relever tous les défis auxquels nous nous heurtons dans nos régions.

Nous, élus d'outre-mer, nous sommes convaincus comme les autres - je cite, par exemple, le Conseil économique et social - du caractère artificiel et fragile de notre économie. Nous connaissons nos handicaps - l'éloignement des sources d'approvisionnement et l'insuffisance de nos marchés - et surtout la faiblesse de notre secteur productif, qui conduit à un déficit de notre balance commerciale très inquiétant. Nous savons enfin que le coût de nos productions paralyse nos industries naissantes. Nous sommes donc, mieux que quiconque, bien placés pour en parler et pour faire des propositions radicales, qui sont attendues et qui seront mieux acceptées par nos populations.

Je souhaite que nous en prenions tous conscience et que les contrats de plan et la loi de programme nous aident. Nous devons néanmoins le savoir, nous, hommes d'outre-mer, la vraie solution à nos problèmes viendra de nous et non des autres, quelle que soit leur bonne volonté, et c'est à nous, compte tenu de la décentralisation, de rechercher les moyens nécessaires à la prise en main de notre destin - des solutions existent - quitte à déplaire, pour un temps, à notre électeur. C'est un appel que je lance ici à nos élus nationaux et à nos élus locaux de toutes tendances politiques, au nom de la dignité.

Monsieur le ministre, je vous demande une minute d'attention. L'expérience, a dit un poète, « est un fruit mûr qu'on ne récolte que quand il est pourri ».

Après neuf ans passés dans cette honorable assemblée, j'ai constaté un fait qui s'est trop souvent répété : chaque fois que le gouvernement en place - qu'il soit de droite, qu'il soit de gauche - consentait un quelconque sacrifice financier en raison des événements, les avantages supplémentaires accordés à l'outre-mer étaient peu à peu rognés au détriment de nos économies locales. En effet, ces prélèvements supprimaient les moyens financiers mis en circulation dans nos régions et créent un malaise économique que nous ne pouvons supporter.

Lors des différents cyclones, la nation a consenti de nombreux sacrifices pour la reconstruction des zones sinistrées et est venue en aide aux plus défavorisés. Les premières mesures de restriction ont commencé peu de temps après : d'abord, les congés des fonctionnaires locaux en métropole ; ensuite, la réduction de l'abattement de 30 p. 100 accordé aux contribuables d'outre-mer ; cette mesure a été plafonnée à 20 000 francs ; plusieurs milliards de francs ont disparu de la circulation dans nos régions.

Bien sûr, nous avons protesté, puis insisté pour que ces sommes soient réaffectées dans des opérations bien déterminées que nous aurions pu contrôler afin d'être certains que lesdites sommes soient remises dans le circuit local. Il nous a été répondu que la dotation du F.I.D.O.M. - fonds d'investissement des départements d'outre-mer - serait augmentée ; il est évident que personne n'a été dupe quant au résultat ! Ensuite, il y a eu les contrats de plan destinés, nous a-t-on dit, à aider au décollage économique. Or, l'année suivante, le produit de l'I.E.D.O.M. - institut d'émission des départements d'outre-mer - soit 200 millions de francs, a été arbitrairement supprimé. Le marché local a donc été privé de cette somme. Cette suppression a occasionné des licenciements dans certains organismes bancaires et a ralenti la construction de logements sociaux.

Enfin, le gouvernement de l'époque a bloqué la majoration des salaires des fonctionnaires pendant une certaine période. Aujourd'hui, je suis conscient de l'énorme financement qui va être mis en œuvre dans nos départements et je crains que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets.

Monsieur le ministre, si je n'entends pas pour l'instant ni défendre ni combattre aucun privilège ou avantage acquis qui ne se justifie plus, j'assumerai toutefois publiquement mes responsabilités le moment opportun. Je vous conjure, monsieur le ministre, de prendre l'engagement de ne plus supprimer les sommes mises en circulation sur le marché local. Cela ne ferait qu'augmenter le marasme et le chômage. De plus, cela anéantirait les bienfaits de cette loi de programme.

Si, d'aventure, certaines mesures devaient être prises, promettez-nous de renoncer à l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances qui réserve au Gouvernement l'initiative lorsqu'il s'agit d'imputer une recette à une dépense. Ainsi, avec votre consentement, ces sommes à prélever seront mises à la disposition des assemblées locales et auront, comme seule affectation, l'investissement.

Je voterai ce projet de loi, car, au-delà des mots, le Gouvernement passe aux actes. La confiance et l'espoir renaissent grâce à l'ampleur des moyens financiers mis en œuvre nous veillerons à ce qu'ils soient maintenus dans leur intégralité. (Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)

7

## NOMINATION A LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LA PLANIFICATION

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que le groupe communiste a présenté une candidature relative à la délégation parlementaire pour la planification.

Le délai d'une heure prévu par l'article 110 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame M. Louis Minetti membre de la délégation parlementaire pour la planification en remplacement de M. André Duroméa, démissionnaire.

A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures quarante-cinq. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)

**PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT**  
vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

8

**CANDIDATURES**  
**A UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

**M. le président.** J'informe le Sénat que la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

9

**DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON ET DE MAYOTTE**

**Suite de la discussion**  
**d'un projet de loi de programme déclaré d'urgence**

**M. le président.** Nous reprenons la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Garcia.

**M. Jean Garcia.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi de programme qui nous est soumis entend, au dire du Gouvernement, permettre le développement des départements d'outre-mer, tant dans le domaine économique que dans le domaine social.

Les retards pris en matière de développement économique et social, conséquence des politiques menées depuis des décennies, servent d'alibi à la définition d'une politique qui légalise ce état de fait et tend à aggraver la situation.

De fait, ce projet de loi de programme codifie les discriminations criantes qui existent entre les départements d'outre-mer et la métropole.

Pour situer en quelques mots le problème, je dirai que, dans ces départements, le chômage galope - il est sur le point de dépasser 30 p. 100 de la population active - la misère s'étend, les activités économiques déjà peu développées s'effondrent, alors que, comme vous l'avez indiqué, monsieur le ministre, s'ouvre l'ère spatiale.

Ce qui relevait uniquement du domaine, inacceptable, du décret relève aujourd'hui du pouvoir législatif. La politique des décrets à l'égard des départements d'outre-mer, nous la condamnons. Survie du système colonial, elle aboutit de fait à ne pas considérer comme égaux aux autres Français nos concitoyens des départements d'outre-mer et à dessaisir de leurs pouvoirs les assemblées élues.

Or, sous prétexte de développement économique et social, un pas de plus est franchi : en effet, c'est le législateur qui organisera désormais l'inégalité économique et sociale des départements d'outre-mer par rapport à la métropole. Cette inégalité s'exprime très fortement dans les discriminations en matière de prestations sociales et familiales.

Certes, le projet de loi de programme qui nous est présenté parle de développement économique. Mais votre dispositif, monsieur le ministre, s'organise autour, d'une part, de la création de zones franches et, d'autre part, d'exonérations de charges patronales plus importantes qu'en métropole.

La création de zones franches entre dans la logique de ce projet, qui fait des départements d'outre-mer une vitrine de la France ou, comme vous l'indiquez dans le texte même du projet de loi de programme, des pôles de rayonnement de la France en Amérique et dans l'océan Indien.

Ainsi ces zones franches, situées près des zones portuaires et aéroportuaires, apportant des miettes, en disent long sur le type de développement économique que vous souhaitez pour ces départements.

Les entreprises qui s'y installeront se verront exonérer de taxes diverses telles que les droits de douane, les taxes sur le chiffre d'affaires, l'octroi de mer, le droit additionnel à l'octroi de mer et la taxe professionnelle.

Lorsque l'on sait le rôle important des sociétés d'import-export dans les départements d'outre-mer, notamment à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, sociétés qui ne créent pas d'emplois productifs, qui investissent peu ou pas du tout dans ces départements, mais qui, en revanche, tirent de juteux profits financiers de leur situation insulaire...

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Mais non !

**M. Jean Garcia.** ... je vous demande, monsieur le ministre, à quel développement correspond la création de ces zones franches.

En vérité, comme le dit le groupe C.G.T. au Conseil économique et social, « loin de permettre la création de nouvelles richesses utiles aux populations, de telles zones ne peuvent que favoriser le dépérissement de l'économie locale ». En fait, il s'agit de « pomper » les richesses de ces régions au profit des multinationales.

Dans une interview que vous avez accordée à un quotidien, le 17 juillet, vous avez dit vous-même, monsieur le ministre : « Ces créations sont envisagées à raison d'à peu près une par département. Mais je ne crois pas aux zones franches comme remède miracle. »

Alors, pourquoi leur création ? Pour permettre, comme il est dit dans l'exposé des motifs, de défiscaliser les investissements. Autant dire que vous vous apprêtez à transformer certaines parties des départements d'outre-mer en paradis fiscaux...

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Jean Garcia.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Vous avez parlé de « remède miracle ». J'ai dit que ce n'était pas un remède miracle. C'est en tant que médecin que je me suis exprimé : je crois au remède, mais non au remède miracle.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Garcia !

**M. Jean Garcia.** Effectivement, ce n'est pas un remède miracle. Mais alors pourquoi cette création ? Pour permettre, comme cela est écrit dans l'exposé des motifs du projet de loi, de défiscaliser les investissements.

Autant dire, je le répète, que vous vous apprêtez, à transformer certaines parties des départements d'outre-mer en paradis fiscaux, pour les entreprises qui s'y installeront, notamment celles d'import-export, sans que les populations concernées bénéficient par ailleurs de créations d'emplois stables, qualifiés et productifs.

Chacun sait, monsieur le ministre, que les transferts financiers en direction des départements d'outre-mer ne sont pratiquement pas destinés à l'investissement, au développement d'activités productrices industrielles et agricoles, créatrices de richesses et d'emplois. Ils visent presque exclusivement à soutenir un marché de consommation de produits venant de l'extérieur et permettant ainsi leur écoulement.

J'ai noté, avec intérêt, dans ce débat, des faits et des chiffres accablants pour le Gouvernement, notamment dans l'exposé de M. Guy Jarnac, rapporteur de la section des éco-

nomies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social. (*M. le ministre marque son étonnement.*)

Mais oui, monsieur le ministre, j'ai noté des faits et des chiffres accablants. Même si le projet d'avis du Conseil économique et social s'inscrit dans la logique du projet de loi - pour ma part, je le regrette mais je peux le comprendre venant du Conseil économique et social - nous avons applaudi tout à l'heure aux dénonciations d'une cruelle situation et à certaines propositions allant dans le sens de nos propres avis. Je souhaite que certaines d'entre elles, qui sont reprises dans les amendements, soient retenues par le Gouvernement et par notre assemblée. C'est là le débat démocratique qui doit s'instaurer dans cette enceinte.

Monsieur le ministre, non seulement vous vous apprêtez à défiscaliser les investissements, mais encore vous pénalisez dans le même temps les collectivités d'implantation qui se verront retirer, par décret en Conseil d'Etat, des ressources importantes pour elles, telles que l'octroi de mer, le droit additionnel à l'octroi de mer et la taxe professionnelle.

Dans ces conditions, comment ces collectivités déjà défavorisées par rapport à celles de la métropole pourront-elles participer au développement économique des départements d'outre-mer puisque vous ne prévoyez aucune compensation financière ?

Enfin, à aucun moment, votre projet de loi de programme ne mentionne le statut des travailleurs des entreprises situées dans les zones franches. Cela signifie-t-il qu'ils seront des travailleurs de second rang qui ne seront pas au minimum protégés par le code du travail ? Ces zones sont-elles des lieux où ils seront « taillables et corvéables à merci » ?

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Je l'ai dit dix fois !

**M. Jean Garcia.** Vous l'avez dit, mais rien n'est mentionné dans votre projet de loi à propos du statut des travailleurs de ces entreprises. Les communistes français ne peuvent l'admettre.

Il en va de même du deuxième volet de votre action économique, à savoir les exonérations pour les entreprises qui embauchent des jeunes de seize à vingt-cinq ans.

Il suffit de constater les résultats de votre politique en métropole, où le taux de chômage est moins élevé que dans les départements d'outre-mer, pour mesurer le caractère économiquement et socialement dévastateur de cette mesure.

Certes, statistiquement - je dis bien « statistiquement » - en métropole, avec cette loi qui fait suite à celle sur les T.U.C., le chômage des jeunes diminue. Mais, parallèlement et consécutivement, s'organise la précarisation du travail, avec son cortège de contrats à durée déterminée, de stages ne débouchant sur aucun emploi productif qualifié, alors que, par ailleurs, augmente la durée du chômage pour les demandeurs d'emploi âgés de vingt-cinq ans à quarante-neuf ans, eux qui sont les forces vives de notre pays.

Et vous voulez aggraver encore la situation de l'emploi des jeunes déjà si précaire dans ces départements où l'écart entre le chiffre officiel et le chiffre réel du chômage est encore beaucoup plus important qu'en métropole !

Avec cette politique que vous voulez appliquer aux départements d'outre-mer en l'amplifiant, vous proposez une exonération des charges patronales allant de 50 à 100 p. 100 .

Et encore, si cette exonération permettait de réduire effectivement le chômage de ces départements, nous pourrions dire : chiche ! Mais vous-même n'en êtes pas convaincu puisque vous avez recours au concept de mobilité, qui signifie, dans votre texte, le départ de jeunes chômeurs vers la métropole sans possibilité pour eux de revenir s'installer dans leur département d'origine.

La mobilité préconisée vise, en réalité, à une répartition du chômage par déplacement de la population avec de graves conséquences sociales et culturelles. Cette mesure est particulièrement scandaleuse.

Comment ne pas s'indigner quand on lit dans les avis mêmes du Conseil économique et social que 21,3 p. 100 de la population de ces départements vivent en métropole, comme on l'a rappelé cet après-midi ?

Parmi eux, combien de jeunes sans formation, ces jeunes considérés à cette tribune par M. le rapporteur comme de « véritables acteurs » ? Mais des acteurs de quoi ?

Les départements d'outre-mer ont le droit d'avoir immédiatement des établissements publics, qui permettent notamment aux entreprises d'obtenir sur place une main-d'œuvre qualifiée ; pour cela, l'Etat se doit d'investir aujourd'hui dans des établissements scolaires de type I.U.T., assurant une formation professionnelle.

« Aide au développement », dites-vous, monsieur le ministre. Alors, donnez à ces départements les structures et les établissements qui leur permettront de garder sur place leurs habitants et, parallèlement, dégager les moyens nécessaires pour que ceux qui ont acquis une formation professionnelle en métropole puissent l'exercer dans leur département d'origine. Il n'est que de côtoyer les originaires des D.O.M. en métropole pour savoir combien ils sont attachés à leur département.

Je le dis ici solennellement, le parti communiste sera toujours, comme par le passé, à leurs côtés dans la lutte qu'ils mènent contre toute discrimination, pour le retour dans leur département avec une véritable formation professionnelle.

Le deuxième aspect de cette loi de programme concerne ce que vous appelez, monsieur le ministre, le développement social, qui a pour objectif de parvenir à la parité sociale globale.

La parité sociale que vous proposez, c'est la codification par le législateur de l'inégalité sociale des départements d'outre-mer par rapport à la métropole. Vous légalisez, en quelque sorte, une notion de parité sociale qui est antinomique avec la notion d'égalité et de responsabilité des citoyens, développée ici même par ma collègue Mme Marie-Claude Beaudou.

Cette notion, monsieur le ministre, permet au Gouvernement de s'approprier des fonds sociaux - on l'a vu à propos du logement - en dessaisissant les salariés et leurs représentants et en lésant les ayants droit.

A ce propos, monsieur le ministre, je tiens à faire une mise au point au sujet de l'intervention que vous avez prononcée tout à l'heure en réponse à notre motion d'irrecevabilité... si l'on peut parler de réponse, puisque vous n'avez pas répondu aux problèmes de fond que nous avons soulevés.

Si mes amis Paul Vergès et Emile Hoarau ont signé, en tant qu'élus régionaux de la Réunion, un texte dans lequel figurait effectivement la notion de parité sociale globale, il s'agissait d'un contrat de plan Etat-région qui comportait neuf priorités inséparables. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la parité sociale globale. Il n'y avait pas une priorité, mais neuf. La différence, monsieur le ministre, est de taille !

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Dans notre texte, il n'y en a pas neuf, il y en a trente-six !

**M. Jean Garcia.** Ce que les élus communistes et les populations des D.O.M. demandent, c'est une véritable égalité sociale avec la métropole. En effet, le parti communiste continue d'exiger que les D.O.M. bénéficient d'un rattrapage qui leur permettra d'atteindre l'égalité sociale dans les plus brefs délais.

Au lieu de faire perdurer l'inégalité sociale, comme vous le souhaitez, monsieur le ministre, nous proclamons notre fidélité aux principes de la Constitution et de la Déclaration universelle des droits de l'homme et nous demandons que soit réalisée l'égalité entre les citoyens français, comme l'a appelé ma collègue Mme Marie-Claude Beaudou.

Pour y parvenir, nous proposons que soient prises des mesures efficaces.

Car, monsieur le ministre, sous-développement économique et inégalité sociale par rapport à la métropole, voilà les caractéristiques actuelles des départements d'outre-mer - malgré les promesses faites par les gouvernements précédents - aggravées encore par votre politique.

Monsieur le ministre, vous avez prononcé tout à l'heure un véritable plaidoyer de dirigeant de parti - peut-être parce que la télévision d'outre-mer était là - feignant d'ignorer les véritables positions prises par les sénateurs communistes au cours des débats précédents sur le budget des D.O.M., effaçant d'un mot les déclarations de nos collègues Marcel Gargar et Rolande Perlican. Mais vous ne pourrez pas nier les responsabilités d'un gouvernement auquel vous appartenez et d'un Président de la République avec qui vous cohabitez assez facilement, me semble-t-il. Ce n'est pas en dénonçant les activités des ministres communistes que vous vous sortirez de cette situation !

Comme l'a démontré Mme Marie-Claude Beaudeau, ce ne sont pas des avantages fiscaux accordés aux multinationales de l'import-export et l'organisation du départ des chômeurs vers la métropole qui résoudront les difficultés rencontrées par ces départements.

Pourtant, les D.O.M. ont des atouts non négligeables. Les cultures traditionnelles, notamment celle de la canne, avec la production de sucre et de rhum, peuvent constituer une base solide de l'agriculture dans les deux départements des Antilles et à la Réunion.

En Guyane, l'exploitation du bois peut jouer un rôle.

En même temps, la diversification des cultures et le développement de l'élevage permettraient de réduire les importations de produits alimentaires. La pêche, pratiquée à un niveau très faible dans les départements d'outre-mer, faute de moyens, doit profiter de conditions favorables.

Dans cette perspective, le développement d'un secteur agro-alimentaire permettrait de jeter les bases d'un véritable secteur industriel, moteur du développement économique et de sortir des situations créées, dit-on, voilà trente ans.

Pour cela, nous choisirons non pas les intérêts des privilégiés des capitaux investis dans l'import-export, comme vous nous le proposez, mais le développement des activités productrices agricoles et industrielles.

Le groupe communiste ne cessera d'être aux côtés des populations des départements d'outre-mer pour la défense de leurs intérêts et de ceux de leurs départements, en étroite coopération avec nos collègues communistes des D.O.M.

C'est pourquoi nous revendiquons pour ces départements la mise en place d'une assemblée unique élue au suffrage universel à la proportionnelle, dont les compétences équivalraient à celles de l'assemblée régionale et du conseil général.

Seuls à vouloir réellement que les départements d'outre-mer puissent s'administrer eux-mêmes, les communistes français réaffirment que le droit à l'autodétermination, droit inaliénable de chaque peuple, doit leur être garanti.

La solidarité des élus communistes, lutteurs infatigables contre le colonialisme et ses séquelles à l'égard des populations des D.O.M. et de leurs élus, sera sans faille, pour que ces départements connaissent un réel développement économique et que les hommes et les femmes qui y vivent connaissent l'égalité sociale, afin qu'ils se déterminent librement.

Monsieur le ministre, le groupe communiste a voté seul, tout à l'heure, la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité - c'est un constat ! Nous ne voterons pas une loi qui va à l'encontre des aspirations légitimes des populations des départements d'outre-mer en matière de développement économique et social et pour une plus grande responsabilité dans leurs affaires. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bangou.

**M. Henri Bangou.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au moment de prendre la parole dans le cadre du mandat qui vient de m'être confié et qui fut rempli pendant dix-huit années par mon ami et camarade Marcel Gargar, je vous prie d'accepter les cordiales salutations de mes mandants et de moi-même.

Souffrez aussi que je rende un hommage mérité à mon prédecesseur, qui, j'en suis persuadé, a laissé parmi vous le souvenir d'un élu respectable et d'un collègue dont la fermeté des convictions n'excluait pas la plus grande courtoisie.

Monsieur le ministre, intervenant sur le projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, projet élaboré par le Gouvernement actuel et présenté par vous, je ferai une première remarque.

Une telle initiative de la part du Gouvernement signifie, en effet, qu'une fois de plus - et ce ne sera pas la dernière - il met lui-même en évidence la singularité de communautés - les nôtres - prétendument intégrées dans la collectivité nationale, mais dont les problèmes de développement échappent au cadre habituel de la législation nationale.

Aussi trouverez-vous normal que, de notre côté, considérant ce projet de loi de programme, nous prenions acte de cet aveu du Gouvernement selon lequel, après deux siècles de relations entre la France et ses vieilles colonies, fondées sur l'institution esclavagiste, après près d'un siècle et demi de citoyenneté française reconnue aux anciens colons comme

aux anciens esclaves en 1848, date de l'abolition de l'esclavage, et près d'un demi-siècle après que la loi de départementalisation a érigé les vieilles colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion en départements français, leurs ressortissants ne jouissent pas des mêmes droits que ceux de la Corrèze ou de la Bretagne.

C'est une réalité, rappelée par cette loi de programme, à laquelle nous nous garderons de mettre une étiquette, pour ne pas donner prétexte, comme ce fut le cas à la Réunion, à des scènes émotionnelles habiles à masquer, aux yeux de l'opinion, le fait essentiel.

Nous ne donnerons pas de qualificatif à cette loi de programme ; nous soulignerons, en revanche, le moment où cet aveu a été fait, à savoir au cours de la campagne menée, dans ces départements d'outre-mer, par le leader du groupe du R.P.R. en vue des législatives de mars 1986.

Or, autant que je me souviens, celui-ci partageait les responsabilités gouvernementales, personnellement et à travers son parti politique. Premier ministre et ministre des différents gouvernements précédant celui de 1981, il a visité, comme Premier ministre, les départements d'outre-mer en décembre 1975 et y fut envoyé en 1978 par le président Giscard d'Estaing en vue de se rendre compte du « bilan de la départementalisation économique » promise solennellement par celui-ci lors de sa première visite officielle en Guadeloupe en décembre 1974.

Compte tenu de la responsabilité des partis qui composent la majorité actuelle et de celle du Premier ministre lui-même dans la situation actuelle de nos départements, compte tenu aussi du moment où il promet d'y porter remède, les collectivités séculairement oubliées que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion peuvent s'interroger à juste titre sur le temps que dureront des promesses faites de façon si conjonctuelle et dans un contexte électoral soumis aux fluctuations des urnes.

C'est pourquoi on ne doit pas se méprendre sur les raisons de l'éclairage que nous portons sur ce projet de loi.

Nous voulons éviter que nos compatriotes de ces départements, déjà victimes de l'Histoire, ne le soient de leur propre illusion.

C'est si vrai que, depuis la publication de ce projet, il est question d'un « plus » que refuseraient ceux qui le critiquent et qui sont désignés du doigt à la vindicte de nos populations.

A ce propos, qu'il nous suffise de rappeler que « le code noir » était aussi un « plus » accordé aux esclaves noirs livrés jusque-là à l'arbitraire des maîtres ; mais il demeurait « le code noir », c'est-à-dire la codification du fait esclavagiste.

Ce n'est donc pas le « plus » qu'apporterait ce projet de loi qui est en cause, et que nous n'avons pas à refuser, mais le fait essentiel que constitue la discrimination maintenue entre deux collectivités égales au regard de la Constitution et de la loi.

Or, quelle est-elle, cette inégalité discriminante ?

Dès la gestation, le petit Français de ces départements est victime d'une discrimination. Il l'est au regard de son habitat. Il l'est également quant aux prestations sociales dont pourrait bénéficier ses parents : ceux-ci sont en effet exclus du bénéfice de l'allocation à certaines catégories de mères de familles, la résidence sur le territoire métropolitain étant obligatoire.

De plus, pas de prestations supplémentaires servies en métropole, l'arrêté du ministre du travail et de la sécurité sociale qui est nécessaire à leur application n'étant toujours pas paru.

La mortalité lui fait courir un risque plus grand qu'aux autres enfants, puisque, en 1982, son taux était de 9,1 p. 1 000 en métropole, alors que, par exemple, il était de 19 p. 1 000 en Guadeloupe.

A l'âge de la préscolarisation, il ne pourra bénéficier de celle-ci comme le petit métropolitain, faute de maternelles en nombre suffisant. Cette année, en Guadeloupe, 1 500 élèves n'ont pu être scolarisés faute de places dans les lycées professionnels. Et il en a été de même dans les lycées d'enseignement long et dans les collèges.

Ajoutons à cela le sous-encadrement pédagogique : 14,6 p. 100 d'auxiliaires dans nos départements contre 6,3 p. 100 en métropole ; 1,2 p. 100 d'agrégés contre 6,4 p. 100 en métropole ; 10,8 p. 100 de certifiés contre 27,9 p. 100 en métropole. Rien d'étonnant à ce que le pour-

centage d'analphabétisme chez les jeunes de seize ans reste élevé : 10,2 p. 100 en Guadeloupe, 8 p. 100 à la Martinique et 21 p. 100 en Guyane.

C'est dans ces conditions que le jeune « Français » de ces départements va aborder la vie active où, au lieu du taux de chômage sévissant en métropole, taux qui atteint déjà un niveau intolérable, il sera confronté à un taux de 30 à 40 p. 100 de la population potentiellement active, parmi laquelle on compte 63 p. 100 de jeunes.

S'il a la chance d'occuper un emploi avec un salaire minimum garanti, celui-ci sera inférieur à celui de la métropole, alors que les 40 p. 100 d'indemnités de vie chère accordés aux fonctionnaires constituent la reconnaissance par le Gouvernement de la plus grande cherté de vie dans nos départements.

Cela dit de l'individu, la situation globale de ces départements n'est pas moins inquiétante : le secteur productif intervient seulement pour 17 p. 100 dans le produit intérieur brut et le secteur tertiaire, qui est hypertrophié, favorise avant tout un petit nombre de privilégiés de l'import-export, européens ou français.

Réalité d'inégalité qui s'inscrit aussi dans le montant du revenu par tête d'habitants : 25 000 francs chez nous ; d'avantage, dira-t-on, que celui des îles anglophones voisines, à part, il est vrai, Trinidad et Tobago. Mais comparons ce qui est comparable, c'est-à-dire le revenu moyen des autres citoyens français : celui-ci dépasse 72 000 francs en métropole où il est donc trois fois plus élevé.

C'est d'ailleurs par le biais de cette structure économique anémiant que 80 p. 100 des transferts publics sont confisqués par les monopoles de l'import-export. Ces transferts sont alimentés par l'ensemble des contribuables français, à commencer par les travailleurs et les petits épargnants, c'est-à-dire tous ceux à qui l'on fait croire à une solidarité nationale. En fait, celle-ci est en réalité détournée de sa finalité grâce à une structure d'économie coloniale qui n'a pas changé depuis Colbert : en 1984, sur 3 561 millions de francs, dont 2 900 millions de transferts publics introduits en Guadeloupe, 3 269 millions de francs en sont sortis ce qui ne laisse un solde positif que de 292 millions de francs. Et il arrive que ce solde soit négatif !

Telle est, brièvement exposée, la réalité de cette inégalité dont sont victimes ces collectivités sans lesquelles, voilà deux siècles, des villes portuaires qui font la richesse de la France, telles Bordeaux, Nantes, La Rochelle et Marseille, n'auraient été que des bourgades, selon les historiens de cette époque.

Telle est l'inégalité dont sont victimes des collectivités qui, par deux fois en un quart de siècle, ont perdu des milliers de leurs fils sur le sol français pour défendre les idéaux de liberté, d'égalité et de fraternité, et grâce aux territoires desquels - on l'a également dit à cette tribune - une France de 50 millions d'habitants est actuellement la troisième puissance maritime mondiale, avec ce que cela implique de richesses instantanées et induites.

Dès lors, une première question se pose : monsieur le ministre, de telles collectivités comptent-elles si peu aux yeux des auteurs de ce projet de loi de programme qu'ils les ignorent pour ne retenir que leurs territoires et en faire « des pôles de rayonnement de la France en Amérique et dans l'océan Indien », comme il est dit dans l'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi ?

Nous prenons acte et soulignons, pour l'opinion française comme pour celle de nos départements d'outre-mer, l'inconstitutionnalité d'un tel considérant qui tourne le dos aux seules approches reconnues, s'agissant de nos collectivités, par le droit international, par la Constitution et par la législation française. Cette attitude, il est vrai, ne date pas d'hier et d'autres expressions employées dans le passé, comme celle de « vitrines de la France en Amérique », en témoignent.

Voilà cinq ans, en 1981, l'avènement d'un gouvernement de gauche avait conduit à une tentative de rupture avec cette tradition héritée du passé colonial. Il s'était timidement, campé entre les deux obligations que requiert la personnalité des départements d'outre-mer : celle qui découle de l'application de la loi de départementalisation et celle qui découle du Préambule des Constitutions de 1946 et 1958 ainsi que des recommandations de l'Organisation des Nations unies.

Il en est résulté, d'une part, la déclaration de principe de l'égalité sociale faite par le gouvernement Mauroy et, malheureusement, non appliquée avec détermination et, d'autre

part, celle de la spécificité de nos collectivités introduite sous forme d'amendement à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de décentralisation qui, bien que contrariée par les obstacles dressés par la droite, eut un début d'application.

Or, aujourd'hui, le Gouvernement, tant par cette loi de programme que par toutes les déclarations qui l'accompagnent, ne retient ni l'une ni l'autre de ces obligations.

L'égalité sociale est devenue la « parité sociale globale », qui ressemble comme une goutte d'eau à la fameuse « parité globale » de 1963 - laquelle finançait, avec les sommes dues aux familles de chez nous, l'expatriation des jeunes dans le cadre du Bumidom, bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer, et la limitation des grossesses des femmes guadeloupéennes, martiniquaises, guyanaises et réunionnaises.

Cette discrimination méprisante à l'encontre des familles jugées incapables, contrairement à celles de métropole, de gérer elles-mêmes leurs prestations a non seulement échoué dans le but qu'elle s'était assigné, à savoir le redressement économique par l'endiguement de la démographie, mais elle a été un facteur catastrophique en privant ces pays, pendant une génération, des jeunes qui étaient susceptibles de s'adapter aux mutations économiques, notamment dans le domaine culturel, ce qui a compromis tous les efforts de restructuration agricole entrepris depuis.

Signalons d'ailleurs, à cet égard, que 87 290 Guadeloupéens vivent en métropole alors que la population locale est de 327 000 habitants, chiffre incluant paradoxalement les migrants d'origine métropolitaine qui sont, chaque année, plus nombreux et tous pourvus d'emplois.

Ainsi, l'obligation d'égalité sociale ne peut être assimilée à cette « parité sociale globale » et, monsieur le ministre, vous le savez bien puisque vous avez demandé aux caisses de sécurité sociale, au lendemain de votre entrée en fonctions une évaluation du coût de cette égalité. Et, une fois qu'on vous l'a indiquée, vous avez opéré une retraite plus accordée à la politique de votre collègue des finances qu'à votre souhait déclaré d'en finir avec une inégalité si solennellement dénoncée au cours de la campagne pour les législatives.

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** C'est faux !

**M. Henri Bangou.** Permettez-moi de vous rappeler les principales prestations concernées qui illustrent cette inégalité : l'allocation aux mères de famille ; le minimum vieillesse ; l'allocation de remplacement pour les femmes agricultrices ; la reconstitution du salaire de base pour le calcul des indemnités journalières ; la validation des années d'activité antérieures à 1948, comme vous l'avez fait pour les rapatriés d'Afrique du Nord, dont l'Etat supporte, dans une proportion de 50 à 100 p. 100, le rachat des cotisations de retraite.

A côté de cette parité sociale globale, on trouve une autre initiative préconisée par la loi de programme : la « mobilité ». Jusque-là, ce terme n'était utilisé, les académiciens qui siègent dans cette enceinte le constateront, que pour désigner le déplacement d'un travailleur d'un lieu de travail à un autre ; or, dans nos départements, elle concerne la mobilité du chômeur ou du sans-emploi vers une métropole, laquelle licence des cadres brillants, comme en témoigne l'affaire Gabaroum chez Renault.

La deuxième obligation inhérente à la réalité de ces départements est celle de la reconnaissance de leur spécificité dans une loi, réaffirmée par le président de la République française, François Mitterrand, en novembre 1985, devant la population de la Martinique et de la Guadeloupe, notamment par ces mots prononcés à Pointe-à-Pitre : « Oui, c'est à vous qu'il incombe désormais, pour la première fois dans votre histoire, de décider ce qu'il est bon de faire pour cette population dans les domaines économique, social, culturel, les investissements, les équipements, les priorités, la planification, le débat avec Paris et la métropole, le débat avec l'Europe et Bruxelles, le débat dans les Caraïbes, la participation à la préparation des accords internationaux. »

Voilà à peine une année que ces paroles retentissaient aux oreilles d'un demi-million de citoyens des D.O.M. et, déjà, cette obligation est foulée aux pieds puisque la loi de programme ne se réfère à aucun moment aux orientations économiques, culturelles et sociales arrêtées par les assemblées locales elles-mêmes, en vertu des transferts de compétences. Et, comme l'a fait remarquer l'un des rapporteurs sur le

budget à l'Assemblée nationale, les crédits du F.I.D.O.M. gérés par les assemblées locales diminuent dans la loi de programme par rapport à ceux qui sont concentrés entre les mains du Gouvernement et de ses préfets.

Bien plus, le Premier ministre, s'exprimant devant les présidents des conseils généraux à la Réunion, va jusqu'à mettre en garde les élus de nos régions contre la tentation de « gérer ». Il est significatif que cette mise en garde ait été prononcée dans un département d'outre-mer et non dans un département métropolitain, car ce qui est en cause, apparemment, pour le Gouvernement, ce n'est pas le droit des Corréziens de gérer, mais bien celui des Martiniquais, des Guadeloupéens, des Réunionnais ou des Guyanais de le faire. (*Très bien ! sur les travées communistes.*)

Il est donc naturel pour les élus responsables des départements d'outre-mer et soucieux de défendre avec efficacité les intérêts de leurs mandants de formuler d'expresses réserves sur un projet de loi qui constitue, selon eux, un retour, une volonté de retour aux habitudes coloniales, aux ressortissants de ces collectivités tout pouvoir de décision sur les problèmes concernant leur développement et leur avenir.

En effet, les initiatives afférentes à cette discrimination ne manquent pas, tel le retour à l'omnipotence des préfets qui apportent déjà un soutien ouvert aux personnages auxquels nos sociétés n'accordent aucun crédit, telle, s'agissant du projet de loi de programme, l'exterritorialité des zones franches dont les modalités d'implantation sont floues à dessein et l'efficacité contestable et contestée à cette tribune même, sans compter son aspect pénalisant pour les ressources locales. En revanche, tout ce qui pouvait être jugé favorablement est soit rejeté dans les annexes dont la valeur légale reste douteuse - quoi que vous ayez dit, monsieur le ministre ainsi que monsieur le rapporteur - soit assorti de décrets d'application pris en Conseil d'Etat et de toutes sortes de différés. C'est ainsi que, dans ce projet qui comprend dix-huit articles, on ne compte pas moins de sept renvois à des décrets qui annulent ou atténuent la portée des affirmations liminaires.

Les laborieux efforts déployés par notre rapporteur, M. Virapoullé, le sont d'ailleurs en proportion de l'épineuse réalité.

Celle-ci l'a contraint à une longue analyse de notre régime législatif dont il n'a pu cacher toutes les contradictions de l'écrit et du fait, qu'il s'agisse des articles 72 et 73 de la Constitution souvent cités et de la manière dont ils ont été interprétés périodiquement selon les circonstances, comme en témoigne d'ailleurs le contentieux qui vient de surgir entre la commission des affaires sociales et la commission des lois ; que ce soit à propos de l'identification faite par lui de la loi du 19 mars 1946 à une autodétermination de nos collectivités, affirmation contredite par l'initiative unilatérale du Gouvernement lui-même qui l'a modifiée par le décret du 26 avril 1960, et contredite *a fortiori*, cela va de soi, par la réalité politique de nos pays.

Il en est ainsi également dans l'analyse du contenu même du projet de loi de programme : le rapporteur, dans la sérénité de son bureau de travail et à l'abri de l'exaltation des rostres de cette enceinte, approuve l'idée de création de zones franches mais l'assortit de pas moins de trois conditions. Il salue la volonté d'incitation économique, mais en subordonne l'efficacité à la bonne volonté des banques, dans des pays où l'on chercherait en vain, en trois siècles, une seule mesure de responsabilisation des puissances bancaires qui, contrairement à leur attitude en métropole, ne prennent aucun risque chez nous pour y développer l'économie de production.

Bref, il suffit de considérer que nous sommes en période de turbulence électorale et à seize mois des élections présidentielles pour que l'on nous reconnaisse le droit de chercher, au-delà de la préoccupation d'un Gouvernement dont l'objectif est malgré tout l'échéance de 1988, ce qui peut être concret et progressif pour nos collectivités.

Car, si dans ces pays les élus responsables que nous sommes concevoient de façon réaliste un avenir autodéterminé dans le cadre d'un grand ensemble, ils refusent tout marchandage fondé sur un dénuement entretenu et à mettre au compte de ceux-là mêmes qui tablent sur nos difficultés.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, aussi pourra-t-on, à l'occasion des amendements que nous nous proposons de présenter, mesurer la volonté réelle

du Gouvernement sur les deux volets de l'attente de nos compatriotes : l'égalité sociale réelle et le droit à la différence, différence de droit et de fond, que M. le ministre reconnaît de façon restrictive pour les besoins de sa démonstration, différence qu'il ne faut pas confondre avec l'inégalité, et dont l'amendement à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de décentralisation de 1981 ne constituait qu'une reconnaissance minimale par rapport à la revendication légitime de nos peuples majeurs de décider eux-mêmes de leur destin. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

**M. Louis Virapoullé**, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, j'interviens en qualité non de rapporteur, mais de vice-président de la commission des lois, faisant fonction de président de la commission à l'occasion de cette séance.

En vertu du paragraphe 4 de l'article 42 du règlement du Sénat, je vous demande de bien vouloir donner la parole au représentant du Conseil économique et social.

**M. le président**. La parole est à M. le rapporteur du Conseil économique et social.

**M. Guy Jarnac**, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à vous remercier de m'autoriser à intervenir à ce point du débat.

Vous savez que le rapport que j'ai soutenu devant le Conseil économique et social et que j'ai eu l'honneur de vous présenter cet après-midi s'est voulu objectif et vous-même, monsieur le ministre, avez d'ailleurs bien voulu le reconnaître.

Nous avons relevé les points du projet de loi qui, à l'évidence, sont positifs mais nous avons montré, en face des défis de l'outre-mer, ses limites et ses insuffisances.

Dans le cadre d'une critique constructive, nous avons voulu enrichir le texte. Vous avez retenu certaines de nos propositions, d'autres non ; soit. Mais, voyant que se développe une polémique que, pour ma part j'estime regrettable, je crois devoir apporter les précisions suivantes à Mmes et MM. les sénateurs.

Le critère d'activité que le projet de loi, à juste raison, se propose de supprimer est toujours en vigueur dans les départements d'outre-mer depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1978. Ce n'était pas, que je sache, le Gouvernement de 1981 qui était au pouvoir à cette date. Le blocage au niveau de 1979 du F.A.S.S.O. - fonds d'action sanitaire et social obligatoire - cet organisme collectif qui gère les cantines scolaires, remonte à un arrêté interministériel du 22 juillet 1980. A ce moment-là, le Gouvernement de 1981 n'était pas encore au pouvoir.

Tout à l'heure, on s'est interrogé sur les mesures qui ont été prises entre 1981 et 1985. J'en citerai deux que vont me permettre d'illustrer quelques chiffres.

La première, c'est l'indemnisation du chômage dans les départements d'outre-mer, qui remonte à 1983.

La seconde concerne la desserte aérienne des départements d'outre-mer, bien que le projet de loi actuel améliore les choses.

La première « touchée » des outsiders a été autorisée en 1983 par le ministre Charles Fiterman.

**M. Bernard Pons**, ministre des départements et territoires d'outre-mer. A partir de Bruxelles !

**M. Guy Jarnac**, rapporteur du Conseil économique et social. Non, à partir de Mulhouse !

Tout cela nous conduit, mesdames et messieurs les sénateurs, à une étude de l'I.N.S.E.E. publiée au mois de septembre 1985 dans laquelle il est indiqué que l'écart entre les prestations sociales réunionnaises et métropolitaines, qui était de 36 p. 100 en 1978, n'est plus que de 22 p. 100 en 1984. Par conséquent, entre 1978 et 1984, l'écart entre les prestations des départements d'outre-mer et celles de la métropoles s'est réduit.

J'ai d'ailleurs en main un tableau publié par l'I.N.S.E.E.-D.O.M. dont je vous communique quelques éléments : en 1970, les prestations sociales par habitant de la Réunion sont de 997 francs ; c'est peu.

En métropole, à la même époque, elles sont de 2 730 francs. À la Réunion, elles correspondent à peu près au tiers de celles de la métropole. En 1984, à la Réunion, le

montant des prestations sociales par habitant est de 10 803 francs et en métropole de 21 028 francs. A ce moment, les prestations sociales réunionnaises représentent 52 p. 100 de celles de la métropole.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je ne voudrais pas tomber dans la polémique. Il y a du bon et du moins bon d'un gouvernement à l'autre. Voilà ce que je voulais vous faire remarquer à ce point du débat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Delmas.

**M. Lucien Delmas.** Votre projet de loi de programme, monsieur le ministre, est fondé, selon vous, sur la volonté d'affirmer le devoir de solidarité de la nation à l'égard des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales et d'accroître le prestige et le rayonnement de la France en Amérique et dans l'océan Indien.

A partir d'un constat inquiétant - taux de chômage inacceptable et dangereux, obligation d'établir la parité sociale et d'accroître la mobilité des populations locales, nécessité enfin d'assurer le développement économique et la promotion de l'emploi - vous proposez une série de mesures ponctuelles qui vous semblent suffisantes pour permettre le développement économique et social des départements et des collectivités concernées.

Vous me permettez de vous dire, monsieur le ministre, que vous avez bien fait de suivre le conseil qui vous a été donné par le Conseil économique et social en substituant, dans votre titre le mot « développement » au mot « redressement », qui était, il faut le dire, assez mal choisi. En effet, l'objectivité commande de reconnaître que les déséquilibres structurels de l'économie, les retards existant sur le plan social et la situation de l'emploi sont davantage liés à l'histoire, à la géographie et au système colonial qu'à l'action de tel ou tel gouvernement.

La politique que vous nous proposez se situe d'ailleurs dans la continuité des actions engagées au cours des dix dernières années pour moderniser l'agriculture, promouvoir le tourisme, développer la formation, améliorer les équipements.

A ce stade de mon propos, je voudrais, monsieur le ministre, après la réponse musclée que vous avez faite tout à l'heure à notre collègue Mme Beaudeau, rappeler certaines vérités.

La vérité tout d'abord, c'est que, entre 1981 et 1984, le Smic a progressé de 58 p. 100 en moyenne dans les départements d'outre-mer alors que, pendant la même période, la hausse des prix n'était que de 38 p. 100 ; que les contrats de plan signés à la fin de 1984 s'élèvent à 8 milliards de francs pour la période 1984-1988, 5,5 milliards de francs étant apportés par l'Etat, dont 3 milliards de francs au titre de la ligne budgétaire unique réservée au logement.

La vérité, c'est que le budget de 1985 traduisait une montée en puissance importante avec une progression de 24 p. 100 des crédits de la section D.O.M., de 54 p. 100 des dépenses en capital et de 30 p. 100 des crédits du F.I.D.O.M. pour les actions directes de l'Etat avec, pour la première fois, un supplément de 53 millions de francs pour la section régionale de ce fonds. Cet effort a été maintenu et même légèrement augmenté au titre du budget pour 1986. Les habitants d'outre-mer l'ont d'ailleurs approuvé en 1986 puisque trois régions sur quatre ont des présidents socialistes ou apparentés.

La vérité, enfin, par-delà les chiffres, monsieur le ministre, c'est que, comme vous - vous l'avez déclaré tout à l'heure - nous sommes convaincus que l'avenir de la France du XXI<sup>e</sup> siècle se jouera outre-mer. Sur ce point, je crois que nous sommes d'accord.

Cependant, si la politique que vous nous proposez peut être utile, elle sera loin, pensons-nous, d'être suffisante pour créer un climat de confiance, mobiliser les énergies, animer les initiatives, impulser une politique dynamique de progrès économique et social.

Ce projet ne propose pas, en effet, une stratégie globale de développement et ne fait pas apparaître une volonté politique suffisamment affirmée de jouer pleinement la carte des départements d'outre-mer.

Créer la confiance, c'est tout d'abord dire avec force et clarté que la France entend mettre en œuvre une stratégie de développement de son commerce extérieur dans l'espace régional où sont inclus nos départements d'outre-mer.

C'est élaborer et engager sans retard un plan décennal d'équipements, de réformes et d'actions s'appuyant sur les contrats de plan Etat-région pour générer, accompagner et réussir le développement local. C'est placer sous l'autorité du ministre des départements et territoires d'outre-mer une conférence interministérielle permanente qui aura pour tâche d'assurer la cohérence, la coordination et le suivi des initiatives et des actions dans le cadre de cette stratégie.

Créer la confiance, c'est avoir la volonté de faire de nos départements d'outre-mer et des collectivités territoriales concernées par votre loi un pivot de développement régional, une base avancée de notre production industrielle, une plaque tournante de notre commerce extérieur en Amérique et dans l'océan Indien. C'est être offensif sur le plan économique et ferme sur la plan politique.

Il faut, en effet, que certains pays ou certaines fractions qui s'emploient depuis de longues années à déstabiliser nos positions dans certaines parties du monde et dans le Pacifique sachent bien que la France est et ne sera sensible qu'à la seule volonté des populations locales et qu'elle se refusera toujours à céder à toutes les pressions extérieures et à toute forme d'activisme.

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer, et M. Franz Duboscq, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Lucien Delmas.** Créer la confiance, c'est engager l'Etat financièrement et politiquement afin qu'un certain nombre de groupes industriels nationaux investissent dans les départements d'outre-mer, y créent des richesses et des emplois, y génèrent à leur côté un tissu de P.M.E. dynamiques, y développent une politique économique qui permette à la France d'occuper dans les échanges commerciaux de ces zones une place importante et déterminante.

Mobiliser les énergies, c'est associer constamment les régions et les départements à l'élaboration et à l'exécution de ce plan de développement, c'est se servir, à cet effet, des contrats de plan qui sont le fondement de la planification décentralisée, c'est initier en commun une politique de micro-développement fondée sur les chartes intercommunales et les contrats de pays qui permettent d'associer à la réflexion et à l'action tous les responsables politiques, économiques et sociaux.

Animer les initiatives, c'est réaliser rapidement une large déconcentration administrative qui fasse du commissaire de la République et de la délégation interministérielle qui pourrait être placée auprès de lui l'interlocuteur unique des collectivités territoriales et des pays de la zone pour régler sur place de multiples problèmes qui sont encore aujourd'hui du seul domaine de Paris.

Or, monsieur le ministre, l'analyse approfondie de vos propositions nous conduit à penser que votre plan ne répond pas pleinement à ces impératifs. En effet, les mesures économiques et sociales qu'il prévoit et les moyens financiers qu'il mobilise ne seront pas suffisants pour créer la confiance, libérer les initiatives, relancer l'économie, créer des emplois, comme vous l'affirmez dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Vous le savez, nos départements d'outre-mer souffrent de déséquilibres et de faiblesses structurelles graves dus à la distance, aux coûts de production, à l'étroitesse de leur marché actuel, à l'archaïsme de certaines structures économiques, à la prédominance des transferts publics et, ce faisant, à un déficit considérable du commerce extérieur qui profite de moins en moins à la métropole.

Plus grave encore, à peu près partout les revenus de l'assistance ont rattrapé les revenus tirés du travail salarié ; les familles de travailleurs génèrent 96 p. 100 des travailleurs, les familles de chômeurs génèrent 95 p. 100 des chômeurs. C'est l'exemple le plus parfait de la société duale avec son luxe et sa misère, ses différences de revenus choquantes, l'éventail des revenus étant de deux à trois fois plus large qu'en métropole, ses distorsions importantes et stérilisantes entre les revenus des salaires du secteur public et ceux du secteur privé qui produisent également des écarts allant de un à trois.

Il y a, enfin - il faut avoir le courage de le dire - une opposition grave d'intérêts entre le monde du grand négoce, riche et puissant, qui bénéficie d'une rente de situation liée au quasi-monopole de l'importation et de la grande distribution, et celui, volontaire mais faible et démuné, de la petite

industrie qui ne trouve pas sur place les capitaux, les encouragements et les soutiens qui sont nécessaires à son développement.

Monsieur le ministre, face à ces déséquilibres, à ces faiblesses, à ces archaïsmes, à ces contraintes naturelles, économiques et démographiques, votre plan, qui - c'est vrai - constitue une nouvelle avancée, paraît timide et bien insuffisant pour régler les problèmes de fond qui nous interpellent.

Ce n'est pas, en effet, par la création de zones franches, par l'attribution d'exonérations fiscales - insuffisantes, au demeurant, puisqu'elles ne concernent pas l'artisanat, les entreprises individuelles - par l'augmentation des transferts publics, par la correction de certaines inégalités sociales, par le renforcement de la mobilité géographique que vous pourrez renverser les tendances. Vous pourrez plus ou moins, à titre provisoire, freiner la progression du chômage, augmenter légèrement le pouvoir d'achat, relancer la construction, le négoce et peut-être l'artisanat, mais nos départements d'outre-mer resteront encore malheureusement et, je le crains, pour longtemps, dominés par le couple domination-dépendance.

Oui, le redémarrage du logement et la réalisation du programme d'équipements vont créer un certain nombre d'emplois supplémentaires ! Oui, la marche vers la parité sociale globale va atténuer certaines injustices ! Oui, l'accentuation de la mobilité géographique va permettre de freiner et d'exporter le chômage ! Mais ce n'est pas encore demain que nous pourrions passer d'un schéma tiers-mondiste, fondé sur la dépendance absolue et les pratiques monopolistiques, à un schéma moderniste, fondé sur la décentralisation, la coopération et le développement autonome et diversifié qui permettront de faire des D.O.M. des pôles de production intégrés à leur environnement.

Même à terme, ces mesures ne suffiront à régler ni le problème du chômage, ni celui du sous-développement, ni celui de l'amélioration des taux de couverture des importations par les exportations, qui - je le rappelle - ne s'élève qu'à 16 p. 100 en moyenne actuellement pour les départements et collectivités concernés, ni les problèmes de fond de l'agriculture, comme le coût des approvisionnements, la formation des hommes, l'organisation collective des producteurs, la commercialisation des produits, l'indemnisation des pertes dues aux calamités.

Enfin, votre projet de loi, monsieur le ministre, est non seulement inadapté mais dangereux.

Il est dangereux parce qu'il fait naître des espoirs et des illusions qui seront finalement déçus, et vous le savez bien.

Il est dangereux parce qu'il est le symbole même de la recentralisation, les mesures proposées ayant été préparées à Paris, sans véritable concertation préalable avec les assemblées locales, et devant être mises en œuvre hors de la procédure des contrats de plan et le plus souvent sans la participation des exécutifs décentralisés.

Il est dangereux parce que les mesures fiscales proposées pour les zones franches peuvent fragiliser les entreprises locales.

Il est dangereux, enfin, parce que vous voulez, en matière de prestations sociales, légaliser la différence sensible qui existe entre la métropole et les départements et territoires d'outre-mer, au détriment de ces derniers et de leurs habitants. Ce faisant, vous ne respectez pas le principe d'égalité des droits des citoyens garanti par la Constitution et vous consacrez l'existence de deux catégories de Français : ceux de la métropole, qui bénéficient de tous les avantages prévus par les lois sociales en vigueur, et ceux de l'outre-mer, qui relèvent plus de l'assistance que d'une véritable politique familiale, puisqu'on va même jusqu'à prévoir leur mise en tutelle systématique en matière d'allocation logement.

Votre projet, monsieur le ministre, me fait penser à un cocktail exotique - deux doigts de rhum blanc, un verre de jus d'orange, deux mesures de jus de coco, un zeste de citron vert - qui, servi glacé, vous flatte agréablement le palais, mais vous laisse sur votre soif. Les deux doigts de zones franches, le verre d'infrastructures, les deux mesures de parité sociale et le zeste de mobilité géographique que vous offrez aux habitants des départements d'outre-mer, bien présentés, il est vrai, feront illusion pendant quelque temps, mais n'échanteront pas leur soif de droit au travail, d'égalité sociale, de dignité humaine.

**Un sénateur socialiste.** Très bien !

**M. Lucien Delmas.** Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne voterons pas ce projet, qui ne vise qu'à préparer les prochaines échéances électorales sans apporter aucune solution réelle aux graves problèmes des départements d'outre-mer. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Louisy.

**M. François Louisy.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat constitue un moment important pour le parlementaire d'outre-mer que je suis. Son objet ne peut me laisser indifférent, malgré les maladresses commises durant l'élaboration de ce projet de loi. J'y reviendrai plus loin dans mon propos.

Avant d'examiner les propositions économiques, sociales et culturelles contenues dans ce projet, il me paraît utile de rappeler aux membres de cette assemblée quelques éléments qui caractérisent les économies de nos départements et territoires d'outre-mer.

D'apparence prospère par rapport aux pays environnants, en raison de la qualité de nos infrastructures et du niveau de vie, qui sont cependant très inférieurs à ce que l'on connaît en métropole, nos économies ont un caractère artificiel. Elles sont handicapées par la distance qui nous sépare de nos sources d'approvisionnement et de nos marchés porteurs et par des coûts de production comparables à ceux des pays industrialisés.

La faible importance du marché local nous empêche de réaliser des économies d'échelles.

Nos économies sont également caractérisées par un secteur productif deux à trois fois plus faible qu'en métropole, les secteurs primaire et secondaire ne représentant en moyenne que 20 p. 100 de la valeur ajoutée totale contre près de 44 p. 100 en métropole.

Notre secteur marchand n'est que légèrement plus élevé qu'en métropole - de 40 à 50 p. 100 dans les D.O.M. contre 42,5 p. 100 en métropole - et la surreprésentation du secteur tertiaire non marchand - administration - est édifiant : de 32 à 43 p. 100 dans les D.O.M. contre seulement 14,8 p. 100 en métropole.

Ainsi, en 1980, en Guadeloupe, le revenu des ménages provenait de l'administration pour plus de 3,4 milliards de francs - salaires plus prestations sociales - et pour seulement 3 milliards de francs des entreprises. Et encore, la Guadeloupe n'est pas l'exemple le plus édifiant !

Nos économies ne peuvent donc survivre que par des transferts publics massifs - 24,5 milliards de francs en 1985 - qui alimentent la demande des ménages satisfaite essentiellement par l'importation de biens.

La faiblesse de notre secteur productif crée un déficit de la balance commerciale qui atteint des sommets vertigineux : le taux de couverture des importations par les exportations se situe, selon les départements, entre 10 et 20 p. 100.

Ces transferts publics, au lieu de s'ancrer dans nos économies en s'investissant durablement, repartent souvent grossis sur l'extérieur, une partie non négligeable - plus d'un tiers - échappant à la métropole.

Ainsi, en Guadeloupe, les transferts atteignaient en 1980 2,1 milliards de francs et les retours 2,6 milliards de francs.

Nos économies sont donc entraînées par deux moteurs : la production et l'exportation de produits tropicaux - secteurs fragilisés par les risques climatiques : la crise touche la canne à sucre, par exemple - et surtout les transferts publics.

Déséquilibrées par la faiblesse du secteur productif et rendues dépendantes par le poids des transferts publics entraînant une demande satisfaite seulement par l'importation, nos économies subissent les effets d'un lourd héritage, les déséquilibres structurels et les retards sociaux étant liés aux mécanismes mêmes de la colonisation.

Nos économies connaissent une dualité qui rend impossible toute interdépendance entre un secteur d'import-export moderne et une agriculture traditionnelle en crise. L'effet multiplicateur dû aux transferts publics est inexistant et ne permet pas d'entraîner notre économie sur la voie de la croissance et du développement véritable : le seul effet multiplicateur se situe dans la dégradation continue de notre balance commerciale.

En outre, l'insuffisance des productions agricoles et agro-alimentaires rend nos régions dépendantes sur le plan alimentaire. Ce qui est inconcevable à notre époque.

Notre appareil productif se caractérise aussi par la faiblesse de ses capitaux propres qui rend vains nos efforts pour inciter à la création d'entreprises.

Les habitudes et les traditions de notre système bancaire nous pénalisent ; celui-ci ne prend en considération que le risque financier encouru, ignorant l'évaluation industrielle d'un projet.

Tous ces facteurs ne permettent pas de créer les emplois si nécessaires à notre jeunesse. Les taux de chômage observés dans nos régions feraient exploser n'importe quelle société, n'importe quelle économie : ils sont trois fois plus élevés qu'en métropole ; en effet, 30 p. 100 de notre population active est sans emploi, même à temps partiel.

Nos jeunes, à regret, sont obligés de s'expatrier ; 265 000 personnes originaires des D.O.M. sont établies en métropole où elles trouvent souvent des emplois à faible qualification et sont confrontées à tous les problèmes de racisme qui secouent actuellement la société française.

Ignorer tous ces paramètres ou facteurs dans l'élaboration d'une politique de développement véritable, c'est aller à l'échec, échec que nos populations admettent de plus en plus difficilement. Le défi, les problèmes posés par nos économies exigent l'urgence, mais cette urgence ne doit pas servir d'alibi pour faire n'importe quoi et aggraver une situation héritée de l'histoire coloniale en recommençant les mêmes erreurs.

J'en viens au projet de loi de programme.

Vous comprenez aisément, après tous les éléments que je viens de vous exposer, pourquoi les représentants élus de nos régions se montrent sceptiques sinon fermement opposés aux mesures qui nous sont soumises par le Gouvernement.

Les différents brouillons de ce projet de loi montrent, à l'évidence, l'improvisation qui a présidé à son élaboration.

Voilà quelques jours ou quelques semaines encore, l'état de ce document ne nous permettait pas un examen sérieux. Dès les premières lignes, le Gouvernement accumulait maladresse sur maladresse pour ne pas utiliser un vocable plus sévère.

Je vous en laisse juge. « L'outre-mer constitue un pôle de rayonnement de la France. » Voilà comment on traite nos populations ; nos départements et territoires sont donc appelés à être développés pour constituer des pôles de rayonnement de la France !

Nous aurions préféré un rappel moins intéressé, une définition d'une relation bilatérale nous associant pleinement à l'élaboration d'une politique de développement qui concerne en priorité nos populations. Ce sont elles qui sont concernées et qui souffrent de cette situation héritée du colonialisme et non la France métropolitaine avec son souci de rayonner dans le monde.

Nous prend-on pour une vitrine offerte aux pays en voie de développement ? Nous partageons, notre peuple partage leur sort et nous demandons et exigeons plus de considération. Mais, apparemment, le poids des mentalités l'a emporté !

Nous cherchons non pas la polémique mais la reconnaissance de ce que nous sommes : un peuple fier, fier de ses origines et de ses racines !

Une première caractéristique du texte a retenu notre attention. La technique de loi de programme présente un avantage : il permet d'étendre les perspectives financières de l'Etat au-delà du cadre annuel. Mais elle présente aussi un inconvénient majeur : les lois de programme sont des déclarations d'intention du Gouvernement et du Parlement sur la politique d'investissement dans un secteur déterminé au cours des prochaines années. Généralement, elles contiennent un certain nombre d'engagements financiers en autorisations de programme et crédits de paiement, un calendrier, des objectifs quantitatifs.

Or, ce texte se caractérise par l'absence d'objectifs chiffrés et par l'opacité des informations quantitatives.

La répartition des crédits par régions concernées et la ventilation par rubriques ou actions envisagées font défaut.

Les chiffres qui nous sont indiqués, parfois à la virgule près, montrent que les affectations sont suffisamment précises. Pourquoi ce mystère ? Est-ce pour éviter de montrer la légèreté de certaines mesures envisagées ?

Ainsi est-il plus honorable d'afficher l'ambition de doubler en un an l'effort en faveur du logement et certainement moins intéressant, politiquement, d'annoncer que le Gouver-

nement va contribuer à la construction d'environ 1 750 logements sociaux, les collectivités décentralisées supportant la moitié de cet effort. Qu'est-ce que 1 750 logements par an pour l'ensemble des six collectivités concernées ! Ne serait-ce qu'en Guadeloupe - nous ne sommes pas la collectivité la plus peuplée - les besoins en logements sociaux se chiffrent à 3 000 par an pour tenter de rattraper le retard accumulé et supprimer l'habitat insalubre !

Autre aspect de ce texte, il ignore, volontairement peut-être, la décentralisation.

Il ignore, par la méthode utilisée, la volonté des principaux intéressés. Nous pouvons à la rigueur comprendre que le nouveau pouvoir, peut-être par souci de revanche, ait tenu à l'écart les représentants élus de la gauche. Mais, en agissant ainsi, le Gouvernement a ignoré les majorités qui ont la responsabilité de nos conseils généraux et régionaux. Il a ignoré les propositions qui ont été envoyées à Paris. Il a ignoré les contrats de plan État-région.

A cet égard, je ferai une remarque : ces contrats ont pour nous et pour l'Etat une valeur plus contraignante qu'une loi de programme qui peut être modifiée dans ses implications financières ou tout simplement oubliée.

Le Gouvernement a consulté officiellement nos assemblées, *a posteriori*, et dans des délais qui laissent rêveur. Ainsi, le conseil général de Guadeloupe a reçu le 1<sup>er</sup> septembre 1986, par l'intermédiaire de la préfecture, une lettre l'invitant à examiner le projet de loi et à lui transmettre, avant le 15 septembre 1986, son avis et ses suggestions.

En matière de consultation ou de concertation, nous nous attendions à plus de sérieux de la part de responsables aussi éminents et aussi soucieux du rayonnement de la France !

J'en viens à l'examen des mesures économiques et sociales qui sont envisagées.

Ces mesures reposent sur la mise en œuvre des théories néo-libérales ou reaganiennes qui ont conduit nombre de pays à aggraver encore davantage une situation de crise. La médication libérale se révèle encore plus nuisible que la maladie dont souffre le patient ! Elle se traduit souvent par une baisse du niveau de vie et par une augmentation importante du nombre des chômeurs.

Dans la Caraïbe, la Jamaïque connaît aujourd'hui une situation économique et sociale qu'aucun pays ne lui enviera, son gouvernement appliquant servilement les recettes libérales et les préceptes souvent absurdes et irresponsables du F.M.I.

Les résultats d'une telle politique, qui privilégie les exportations et néglige la relance de la production interne, sont édifiants : stagnation ou même récession intérieure et aggravation de la dépendance extérieure.

Parler de la Jamaïque n'est pas inutile quand on examine les mesures envisagées par le Gouvernement de notre pays.

Cette politique repose essentiellement sur des mesures de défiscalisation - déjà votées - et sur la création hypothétique de zones franches.

Nous souhaitons, pour notre part, que l'Etat intervienne en outre-mer, notamment en Guadeloupe pour desserrer un certain nombre de contraintes d'ordre fiscal ou social, pour relancer les activités qui ont un effet d'entraînement rapide sur l'emploi en se fondant sur une stratégie de développement.

Nous souhaitons certaines mesures de défiscalisation. Or, que constatons-nous ? Des mesures fiscales qui contribueront, selon les professionnels consultés, à encourager les spécialistes ou les aventuriers en mal de jungle à user des facilités offertes.

Nous avons préconisé que ces mesures soient assorties d'un plafond et d'une durée d'immobilisation des investissements dans notre département. En d'autres termes, nous souhaitons une défiscalisation sélective qui relance l'investissement.

Le Gouvernement a choisi une autre voie qui ne contribue pas à la création d'entreprises locales mais avantage ceux qui, pour un temps, recherchent un placement avantageux.

Les zones franches sont l'autre instrument privilégié de la politique économique du Gouvernement. Or ces zones créent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent.

Ainsi, les directives de la C.E.E. concernant ces zones montrent que celles-ci pouvaient être gênantes pour l'économie à cause de leur limitation d'activité et de la lourdeur du dispositif d'isolement.

La première formule - la zone franche traditionnelle à laquelle on se réfère généralement pour les pays en voie de développement - a amené les autorités de Bruxelles à interdire la création d'une telle zone à l'intérieur de la C.E.E. pour des raisons d'ordre technique - marchandises soumises à des restrictions quantitatives à l'importation, contingentement, quotas -, sans oublier de créer un véritable camp retranché, pourvu de postes de douanes, qui isolerait une partie du territoire au détriment de tous les autres.

La seconde formule - une zone franche communautaire - est encore plus lourde pour les entreprises, ce système présentant un certain nombre de contraintes plus sévères que l'adoption des régimes suspensifs douaniers de droit commun. Gênant pour le commerce, ce système est aussi coûteux et très lourd à gérer pour l'administration. Les seuls exemples d'application de cette directive sont les cinq ports francs allemands. Les résultats sont édifiants ; leur existence est davantage liée à une tradition historique.

Il faut donc dissiper les fausses illusions entretenues par le mythe de la zone franche. La seule solution réalisable est ce qu'on appelle le magasin franc, pour répondre aux désirs de stockage et de transformation hors douane. C'est d'ailleurs la solution qui fut adoptée, le 12 mars 1986, au port de Pointe-à-Pitre.

En outre, les conditions essentielles ne sont pas réunies dans les départements et territoires d'outre-mer pour faciliter l'implantation et la réussite de zones franches : coût de la main-d'œuvre élevé par rapport aux pays environnants ; absence de richesses et de matières premières ; éloignement des sources d'approvisionnement.

Au lieu de constituer un élément d'une politique de développement, ces zones risquent d'accroître encore notre dépendance. En outre, la concurrence sauvage qui s'instaure entre elles va diminuer l'efficacité et la compétitivité de celles qui sont à créer dans les départements et territoires d'outre-mer, à moins, naturellement, d'autoriser les entreprises à ne pas respecter la législation du travail en vigueur dans notre pays. Les exonérations des taxes diverses perçues au profit des collectivités territoriales - région, département et commune - aggraveront encore leur situation financière, sans oublier les autres entreprises qui risquent d'être mises en difficulté par le double jeu de la compensation fiscale à trouver auprès des entreprises et des ménages pour combler l'absence de ressources fiscales pour les collectivités, à moins que l'Etat ne compense cette diminution par des ressources.

Ces zones franches sont source de difficultés et d'interrogations auxquelles ce projet ne répond ni sur le plan social - *Quid* de la législation du travail ? *Quid* du Smic appliqué dans ces zones ? - ni sur le plan des ressources des communes déjà trop endettées et que l'asphyxie financière guette.

Le volet social de ce projet de loi de programme suscite davantage d'objections de notre part.

Les questions que pose la parité sociale globale, cette notion inconstitutionnelle - car je note qu'on ne parle pas d'égalité sociale - ne trouvent pas de réponse dans ce projet.

Si cette partie du projet devait être adoptée en l'état, il en résulterait une inégalité des citoyens d'un même pays devant la loi, ce qui irait à l'encontre d'un principe intangible de la Constitution. L'article 73 de la Constitution ne permet pas, en effet, une telle adaptation de la législation.

Je tiens à le rappeler à cette assemblée, le Conseil constitutionnel s'était prononcé contre l'adoption d'une mesure législative créant dans nos régions monodépartementales une assemblée unique, au nom du principe de l'égalité des droits et des devoirs des citoyens devant la loi.

Il est anormal que les familles des départements d'outre-mer ne disposent pas du même taux de prestations familiales que les familles de la France métropolitaine. Ne serions-nous pas des Français à part entière ? C'est non pas la loi qui est appliquée dans les départements et territoires d'outre-mer, mais l'exception.

Ce projet de loi vise-t-il, selon les termes employés par mon collègue M. Paul Vergès, à instaurer « un régime d'apartheid social dans les départements d'outre-mer » ? Les dernières mesures annoncées en matière de politique familiale excluent les familles de ces départements.

Le Gouvernement veut combler le retard existant en créant d'autres ! Que devons-nous penser de cet élan de solidarité ? Admettons que ce projet soit voté en l'état et que la parité sociale globale soit effective. Qui aura alors la maîtrise de cette masse financière ? La caisse d'allocations familiales ? Le préfet ? Les maires ? Le département ? Ce projet reste muet sur ce point comme il l'est sur le minimum vieillesse et sur le développement de l'action sociale des organismes de sécurité sociale d'outre-mer. Pas un mot sur l'extension aux départements et territoires d'outre-mer de la mutualité sociale agricole !

Si nous sortons du domaine strictement juridique comme le fait le conseil économique et social dans son avis, nous constatons qu'il existe deux philosophies en matière de prestations sociales : ou les citoyens des départements et territoires d'outre-mer sont « majeurs », responsables et capables de déterminer eux-mêmes l'utilisation des sommes perçues par la famille, ou la priorité consiste à privilégier l'économie, une partie des sommes destinées aux familles allant dans un premier temps à la collectivité pour des actions à caractère social ou économique à finalité sociale.

Que ce projet de loi précise ce point !

J'en arrive aux « oublis » de ce projet de loi de programme. Alors qu'il a pour objet d'opérer le développement économique et social des départements d'outre-mer - comme si la situation économique et sociale de nos départements avait déjà connu un état normal - il ignore que les déséquilibres structurels de nos économies sont liés à l'histoire et aux mécanismes mêmes de la colonisation ; il oublie ou néglige des pans entiers de nos économies.

Les dispositions concernant le développement agricole sont elliptiques et, à travers les différents brouillons, décevantes pour les agriculteurs qui peuvent s'estimer oubliés.

Il n'existe aucune ligne concernant la réforme foncière, la reconversion et la modernisation des bassins canniers, la diversification des cultures - l'autosuffisance alimentaire ne semble pas intéresser nos gouvernants ; doit-on en conclure que l'on privilégie les intérêts de l'agriculture métropolitaine qui a mission d'assurer l'alimentation de nos départements ? - la valorisation accrue des produits finaux donnant ainsi naissance à une véritable industrie agro-alimentaire susceptible d'entraîner une croissance de nos exportations de produits locaux et de susciter la création d'entreprises industrielles à la périphérie du secteur agricole - emballage, machines-outils, etc.

De même, il n'est nullement fait mention des solutions à apporter aux problèmes des pêcheurs en difficulté à la suite de la mise en œuvre d'un plan de relance dont l'Etat était le maître d'œuvre.

Ce projet ignore les potentialités et la vitalité de l'artisanat ainsi que son rôle dans la création d'emploi.

Enfin, le tourisme, qui constitue l'un de nos rares atouts, est ignoré. Pourtant, la promotion sur les marchés extérieurs devait être assurée en liaison avec les collectivités par un avenant au contrat de Plan.

La liste est longue des secteurs oubliés. Cela démontre à l'évidence que ce projet relève de l'improvisation en matière économique et sociale. Ce projet ne provoque que déception et lassitude de la part de nos compatriotes devant tant de légèreté et d'ignorance de nos problèmes réels.

Ce projet, comme l'a si justement qualifié le rapporteur du Conseil économique et social, est « un texte creux aux contours mal définis ». Il reprend des recettes qui, dans le passé, se sont soldées par autant d'échecs, réactualise un Bumidom - bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer - de sinistre mémoire - seule solution trouvée pour lutter contre le chômage et l'insuffisance de qualification de nos jeunes - et rétablit une mobilité à sens unique conduisant nos jeunes dans les impasses du chômage métropolitain et les poussant au désespoir sur le pavé parisien.

Nos populations espéraient des propositions permettant d'engager avec nos élus et nos socioprofessionnels une réflexion véritable sur le développement, sur l'aménagement du territoire et sur notre situation d'insulaires.

Quand cessera-t-on de concevoir de Paris des programmes pour l'outre-mer ? Quand comprendra-t-on qu'il existe des collectivités distinctes, dotées de particularismes ?

Le développement doit d'abord être voulu, puis ses orientations doivent être fixées sur place.

La décentralisation mise en œuvre dans les départements d'outre-mer répond à une aspiration profonde et fondamentale de nos populations. Nous voulons prendre en main notre destin, assumer notre identité dans la République et devenir les acteurs - et non plus les spectateurs - de notre développement.

Quels investissements pour quel développement ? Quelle agriculture pour quelles spécialisations ? Quelles productions pour quels marchés ? Quelle économie pour quels besoins, pour qui et avec qui ? Ces questions, si justement évoquées dans l'avis du Conseil économique et social, auraient mérité d'être posées. Le projet de loi qui nous est soumis n'y répond pas, à notre plus grand regret.

Les lois relatives au Plan et à la décentralisation ont fait de la région un interlocuteur privilégié de l'Etat. La préparation des contrats de Plan a mis l'accent sur la capacité d'initiative des élus régionaux. Cette procédure d'élaboration des mesures concernant notre développement avait le mérite de dégager des orientations sur les plans économique, social et culturel conformes à nos identités spécifiques et aux objectifs de la nation.

Rappeler ici la volonté du général de Gaulle, pour qui le Plan devait être « ardente obligation » et dont il fut, avec Jean Monnet, l'un des initiateurs, n'est certainement pas inutile.

Dans sa folle quête de libéralisme, ce nouveau catéchisme, le Gouvernement en arrive à oublier les principes dont il se veut l'héritier et rejette dans les oubliettes de l'Histoire la volonté émancipatrice du général de Gaulle pour s'adonner aux délices du libéralisme sauvage et à son cortège de dérèglementations.

Aujourd'hui, les intentions de ce Gouvernement sont claires. Après les conditions d'élaboration de ce projet de loi, qui a ignoré les principaux intéressés et leurs représentants élus, ce sont les prérogatives de la région qui sont combattues. On veut ainsi réduire les collectivités au silence et rétablir une tutelle qui est contraire à l'Histoire. On veut en revenir à des conceptions qui prolongent ou restaurent des mentalités et des mécanismes sur lesquels repose le colonialisme et qui expliquent en partie notre sous-développement actuel.

Les élus d'outre-mer ne peuvent être qu'étonnés ou scandalisés par certains propos ministériels. Ainsi, on veut ignorer à tout jamais la loi relative au Plan de 1982 et donc forcément la procédure des contrats de Plan qui en était une composante essentielle. On veut également « enterrer » le commissariat général au Plan pour le remplacer par un hypothétique commissariat de la stratégie.

La volonté de dérèglementation est telle que l'Etat veut renoncer à des outils qui sont essentiels au développement d'un pays. Il renonce à la planification démocratique et devient le spectateur passif d'évolutions sociale, économique et culturelle que seul le marché doit réguler et orienter. L'idée même d'une prévision économique apparaît incongrue. On rejette tout ce qui pourrait contribuer à une réflexion véritable sur le développement. On rejette le Plan parce que le monde est incertain. Or c'est justement parce que le monde est incertain qu'il faut « un réducteur d'incertitude ».

Les déséquilibres de nos économies ne peuvent être laissés en l'état. Seule une volonté véritable et des moyens appropriés nous permettent de les réduire dans le temps.

Les peuples d'outre-mer veulent être les acteurs et non plus les spectateurs de leur propre développement. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

10

## RÉFORME DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA PRESSE ET LIBERTÉ DE COMMUNICATION

### Adoption des conclusions modifiées d'une commission mixte paritaire

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 64, 1986-1987) de la commission

mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi complétant la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. François Léotard, ministre de la culture et de la communication.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, vous connaissez d'autant plus ce texte que le Sénat a déjà très longuement débattu les dispositifs qu'il recèle.

Notre débat de ce soir vise à tirer les conséquences de deux décisions du Conseil constitutionnel : l'une, en date du 25 juillet 1986, est relative à la loi qui porte réforme du régime juridique de la presse ; l'autre, en date du 18 septembre 1986, porte sur la loi relative à la liberté de communication dont la quasi-totalité des dispositions a été promulguée le 30 septembre dernier.

Il est important de le rappeler devant la Haute Assemblée : la loi relative à la liberté de communication, telle qu'elle avait été votée par le Parlement, comportait déjà des règles très précises tendant à favoriser le pluralisme, à empêcher les abus de position dominante et, enfin, à mettre en place un dispositif destiné à prévenir les concentrations excessives. Tel était le sens tant du projet de loi que de nombre de vos interventions, mesdames, messieurs les sénateurs.

Conformément aux propositions du Gouvernement, vous aviez délibérément voulu, vous, législateurs, confier à la commission nationale de la communication et des libertés, qui a été installée voilà quelques heures, le pouvoir de décider dans chaque cas en élaborant en quelque sorte une jurisprudence pour permettre de s'adapter progressivement aux évolutions technologiques et économiques.

Mais le Conseil constitutionnel a estimé que ce système, qui est pourtant celui de nombre de pays étrangers très fréquemment cités en exemple, était contestable, car il ne faisait pas figurer dans la loi des prescriptions suffisamment précises. Le Conseil constitutionnel a donc lui-même énuméré toute une série de règles, de restrictions et de limitations à insérer dans la loi. Soucieux de respecter cette décision, le Gouvernement a élaboré un projet de loi qui s'y conforme très strictement.

S'agissant de la presse, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions visant à garantir le pluralisme étaient insuffisantes en ce qu'elles s'appliquaient seulement à l'acquéreur d'une publication quotidienne d'information politique et générale, en laissant de côté le cas où cet acquéreur serait « placé sous la dépendance ou l'autorité d'une personne juridiquement distincte ». Sur ce point également, le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui tire scrupuleusement les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.

Je ne reprendrai pas devant vous le contenu de ce projet de loi ; vous l'avez examiné pendant de nombreuses semaines et vous le connaissez donc bien. Je rappellerai simplement les éléments essentiels du contexte et du constat formulé devant vous à l'époque, contexte et constat marqués par trois mots terribles pour l'audiovisuel français : retard, faiblesse, bouleversement.

Le retard, il a été évoqué longuement devant vous, et les chiffres sont malheureusement plus têtus que les proclamations des uns ou des autres. Retard dans la vidéo, dans le câble, dans le satellite par rapport à la quasi-totalité de nos partenaires, y compris européens.

Faiblesse, celle des entreprises françaises de l'audiovisuel face aux grands groupes étrangers multimédias. J'ai eu l'occasion de citer devant la Haute Assemblée certains chiffres terribles pour les groupes français qui les placent en situation d'extraordinaire faiblesse. (*Protestations sur les travées socialistes.*) Je dois rappeler, devant les murmures et les protestations venant de ce côté-ci de l'hémicycle (*Le ministre désigne les travées socialistes*) que, dans les vingt premiers groupes mondiaux de communication, il n'y a pas un seul français, et je ne vois pas par quelle volonté, si ce n'est par une volonté suicidaire, le Parlement français pourrait aujourd'hui accentuer cet état de chose, ce constat brutalement tiré des chiffres.

Enfin, bouleversement, car l'extraordinaire rythme d'évolution des structures de l'audiovisuel à l'échelle internationale nous touche avec une grande brutalité, et je pense que nous devions y répondre.

C'est pourquoi l'objectif du projet de loi est triple : ne pas empêcher l'audiovisuel français de résister à la concurrence européenne et même dès aujourd'hui mondiale car il y va de la place, de la culture et de la langue française hors de nos frontières ; permettre à la presse, aux entreprises de presse, d'occuper dans la communication audiovisuelle la place qui leur revient légitimement ; ouvrir aux capitaux extérieurs au secteur de l'audiovisuel la possibilité de s'investir dans celui-ci, cela étant à la fois une assurance supplémentaire de pluralisme et un facteur de progrès économique.

Au terme d'un processus de concertation très fructueux avec votre commission des affaires culturelles, dont je salue avec une grande cordialité et beaucoup de respect son président, M. Schumann, et grâce au remarquable travail fourni par votre rapporteur Adrien Gouteyron, le Sénat a pris la décision de voter la question préalable.

Toutefois, comme l'a indiqué votre rapporteur - il le répètera mieux que moi tout à l'heure - c'était pour exprimer le sentiment que le texte complété par l'Assemblée nationale n'était guère amendable, compte tenu des exigences posées par le Conseil constitutionnel. S'il avait été amendé par vos soins, il l'aurait été, me semble-t-il, dans un sens libéral et le Conseil constitutionnel n'était pas animé nécessairement de la même orientation.

La délibération de la commission mixte paritaire comporte deux ordres de dispositions : des précisions et des amendements de forme ; je terminerai par l'amendement que le Gouvernement vous propose, ce qui, je l'espère, nous fera gagner du temps et me permettra peut-être de ne pas y revenir ultérieurement.

Ces précisions sont apportées à l'interprétation de certains articles. A l'article 2, « le respect des situations acquises », pour l'application des dispositions de l'article 39 de la loi, permet de tenir pour acquises des participations supérieures à 25 p. 100. Toutefois, précise la commission mixte paritaire, cela ne fait pas obstacle à la limitation à 15 p. 100 d'une seconde participation.

Le Gouvernement entérine pleinement cette interprétation du Parlement.

A l'article 3, pour ce qui est de l'article 41 de la loi, la duplication d'un même programme sur plusieurs gammes d'ondes ne compte, selon la commission mixte paritaire, que pour une seule autorisation. C'est exactement l'interprétation que donne également le Gouvernement.

A côté de ces précisions sont introduits des amendements de forme sur lesquels je passe rapidement. En effet, tout le monde comprendra qu'ils ne présentent pas un intérêt intellectuel particulier.

A l'article 1<sup>er</sup>, pour le texte du huitième alinéa de l'article 29 de la loi, la nouvelle rédaction qui inclut « la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence » dans les impératifs prioritaires au regard desquels la C.N.C.L. apprécie les projets de radio a pour effet de réintroduire ce critère indirectement dans les critères de la C.N.C.L. pour la télévision et les satellites ; se sont les articles 30 et 31.

A l'article 3, dans le texte des premier et deuxième alinéas de l'article 41-4 de la loi, le numéro exact de l'ordonnance de 1945 sur la concurrence est rétabli ; vous conviendrez qu'il ne s'agit pas d'une réforme bouleversante.

Au même article, un membre de phrase précise qu'en matière de concentration la C.N.C.L. est consultée dans les domaines de sa compétence.

En revanche, le Gouvernement a déposé un amendement à l'article 106 de la loi relative aux sociétés locales d'exploitation du câble. Je vais m'y arrêter un instant.

La loi du 1<sup>er</sup> août 1984 instituant les sociétés locales d'exploitation du câble, que les maires connaissent bien sous le nom de S.L.E.C., faisait obligation aux personnes publiques de détenir au moins le tiers du capital de ces sociétés. Les personnes publiques en question sont essentiellement les communes, tout le monde l'aura compris.

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication abroge la loi du 1<sup>er</sup> août 1984 sur les S.L.E.C., mais son article 106 permet aux S.L.E.C. déjà créées de demeurer régies par les dispositions de la loi du

1<sup>er</sup> août 1984. Cette mesure avait été prise pour permettre aux maires de ne pas changer leur dispositif en cours de route.

Grâce à cette disposition, les collectivités locales qui viennent ou sont en train de mettre au point une formule d'exploitation du câble, qu'elles estiment satisfaisante, peuvent s'y tenir.

La loi ne les oblige pas à modifier les conditions d'exploitation envisagées malgré l'abrogation de la loi de 1984.

Cette mesure était inspirée par des préoccupations de souplesse, de pragmatisme et surtout, j'y insiste devant votre assemblée, de respect des vœux des collectivités locales.

Mais l'esprit de la loi relative à la liberté de communication n'est certainement pas d'encourager les personnes publiques, les communes, à participer directement aux activités de communication audiovisuelles. *A fortiori*, il n'est pas question de les y contraindre.

Puisque l'article 106 tend à offrir une option aux collectivités locales déjà engagées dans le système ancien, pourquoi ne pas élargir cette option dans le sens le plus libéral ? Telle est la réflexion du Gouvernement. Il s'agit donc d'ajouter une liberté à d'autres libertés dans le texte que vous connaissez.

Cette disposition vise à permettre à celles des collectivités locales qui choisiraient de demeurer dans le cadre juridique ancien de s'affranchir de l'une des contraintes qu'il comportait - ce cadre étant la loi de 1984 - et qui était la plus contraire à l'esprit juridique de la communication audiovisuelle.

Tel est l'objet de l'amendement déposé par le Gouvernement ; il permettra aux collectivités locales, engagées à hauteur d'un tiers dans le capital des S.L.E.C., d'y diminuer leur participation autant qu'elles le souhaiteront.

J'ai ainsi défendu par avance l'amendement du Gouvernement que vous aurez à examiner dans quelques instants.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je n'ai pas voulu être bref, mais je conclurai brièvement. Dans sa démarche, le Gouvernement a souhaité traduire un triple respect : le respect de l'autorité du juge constitutionnel, le respect du travail parlementaire - je me tourne vers le président de la commission, le rapporteur et les sénateurs qui siègent au sein de cette commission -, et enfin la majorité parlementaire qui a inscrit dans le droit positif un élément essentiel à sa philosophie et à ses engagements. Cela méritait d'être rappelé.

Le Gouvernement, pour sa part, a réalisé ce qu'il avait annoncé et respecté ce à quoi il s'était engagé. Vous l'avez suivi. Le Gouvernement vous en remercie. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention sera brève. L'heure est tardive et M. le ministre a pratiquement tout dit ; ses propos vont donc me dispenser de longs développements.

Mes chers collègues, vous vous en souvenez, certains avaient cru voir dans le texte que nous avons longuement examiné cet été un gisement d'inconstitutionnalité. Comme l'a dit M. le ministre, ils se sont trouvés quelque peu dépités...

**M. Jean-Pierre Masseret.** Non !

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur.** ... puisque ce texte a tout de même été déclaré conforme à la Constitution, disons à 95 p. 100, par le Conseil constitutionnel. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

On ne le dira jamais assez, en particulier après les procès de toutes sortes qui nous ont été faits et les déclarations quelque peu flamboyantes que l'on a pu entendre.

Seuls deux articles ont été sanctionnés et quatre autres réservés, je vous le rappelle. Or cette réserve a, de fait, empêché la concrétisation de certains des choix retenus. Voilà pourquoi le Gouvernement a été contraint de déposer un nouveau texte dont la teneur - M. le ministre l'a au moins laissé entendre à nouveau à cette tribune - lui a été soufflée presque point par point par le Conseil constitutionnel.

Le Parlement, pas plus que le Gouvernement, n'a pu s'écarter des exigences du juge constitutionnel. L'Assemblée nationale, certes, a fait usage de son droit d'amendement, mais il était par avance singulièrement limité. Devant les mêmes contraintes, la Haute Assemblée a jugé le projet de loi inamendable et a préféré lui opposer une question préalable, laquelle n'exprimait, bien sûr, en rien la moindre réserve à l'égard du Gouvernement, mais n'était qu'une réponse technique à une situation particulière.

La commission mixte paritaire, qui s'est réunie jeudi dernier, a estimé, elle aussi, qu'il n'était pas souhaitable d'amender ce texte. Elle n'avait pas l'intention de le durcir et, si elle l'assouplissait, elle risquait d'encourir les foudres du juge constitutionnel. Elle ne l'a donc modifié que sur des points de détail et de forme.

Je tiens à dire ici, car il faut que les intentions du législateur soient claires, quelles interprétations la commission mixte paritaire vous propose sur deux points qui ne sont pas négligeables. Ces interprétations ont été précisées à l'Assemblée nationale par son rapporteur et je me dois donc à mon tour de vous les présenter, mes chers collègues, en vous demandant de les approuver.

La première précision concerne le quatrième paragraphe de l'article 24 aux termes duquel les dispositions de l'article 39 de la loi du 30 septembre 1986 « s'entendent sous réserve du respect des situations légalement acquises ».

La commission mixte paritaire a largement débattu du sens qu'il convenait de donner à ce membre de phrase et elle a suivi, après débat, l'avis du rapporteur de l'Assemblée nationale en estimant que cette mention ne devait pas être interprétée - M. le ministre vient d'ailleurs de nous en donner la même interprétation - comme ne prenant pas en compte les participations déjà détenues par des groupes de communication à la date de la promulgation de la loi quand il s'agit d'accorder des autorisations nouvelles.

C'est ainsi, par exemple, qu'une personne physique ou morale détenant, avant la promulgation de la loi, plus de 25 p. 100 du capital d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre ne pourra détenir plus de 15 p. 100 du capital d'une autre société titulaire d'une autorisation semblable.

La seconde précision concerne la rédaction proposée, à l'article 3, pour l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986. Il doit être bien clair, pour la commission, que la duplication d'un même programme sur plusieurs fréquences - par exemple, sur ondes longues et modulation de fréquence, comme le pratiquent R.T.L., R.M.C. et Europe 1 - ne vaut que pour une seule autorisation.

Telles sont les deux interprétations que la commission mixte paritaire a souhaité préciser et qui, à mon avis, ne doivent pas poser de difficultés.

La commission a, en outre, adopté deux modifications rédactionnelles - je passe sur les modifications qui ne sont que des corrections d'erreurs matérielles de numérotation.

La première modification rédactionnelle concerne, à l'article 1<sup>er</sup>, le huitième alinéa de l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986. Cet alinéa énumère les impératifs prioritaires que la commission nationale de la communication et des libertés doit prendre en compte pour la délivrance des autorisations relatives aux services de communication audiovisuelle, quels qu'ils soient.

La nouvelle rédaction est sans doute plus claire que la précédente.

Ces impératifs sont au nombre de trois. Je les rappelle, car ils traduisent bien nos intentions : la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversité des opérateurs et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence.

La seconde modification vise, à l'article 3, le deuxième alinéa de l'article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986. La nouvelle rédaction tend à préciser que la consultation préalable de la commission nationale de la communication et des libertés prévue, dans certains cas, pour l'application de la loi du 19 juillet 1977, relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante, et pour l'application de l'ordonnance du 30 juin 1945 relative aux prix, ne s'impose, comme le bons sens l'indiquait de toute façon, que lorsque les déci-

sions prises dans ce cadre concernent les services pour lesquels la commission est compétente : services de communication audiovisuelle, certes, et de communication en général, et, à brève échéance, sans doute, certains services de télécommunication.

Ces modifications, vous le constatez, mes chers collègues - M. le ministre l'a indiqué tout à l'heure - ne sont que formelles.

Votre commission vous demande donc d'adopter le texte de l'Assemblée nationale, très légèrement modifié.

Après l'adoption de ce texte et après sa promulgation, c'est l'ensemble des dispositions que nous avons votées qui va pouvoir, enfin, entrer en application, et ce au moment même - il faut y voir une coïncidence heureuse - où la commission nationale de la communication et des libertés se met en place ; elle a été installée officiellement voilà quelques heures. Nous avons tant attendu ce moment !

Certains « prophètes » ne prétendaient-ils pas, voilà peu de temps, que le calendrier envisagé pour l'entrée en vigueur de la loi ne serait pas tenu ? Il l'est. Notre célérité, au moins cette fois, les aura déçus.

Il reste que notre contribution à l'élaboration du nouveau paysage audiovisuel français s'achève avec ce texte.

A la commission nationale de la communication et des libertés de prendre maintenant le relais. Le législateur, sur proposition du Gouvernement, lui a confié un rôle difficile, une tâche éminente. Nous attendons beaucoup d'elle. Les Français attendent beaucoup d'elle. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bayle.

**M. Jean-Pierre Bayle.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je ferai tout d'abord quelques brefs commentaires sur la forme de notre débat.

La question préalable adoptée par notre assemblée le 21 octobre dernier valait, de fait, rejet du texte. Aujourd'hui, les conclusions de la commission mixte paritaire reprennent, à quelques détails près, le texte que notre assemblée a repoussé il y a moins de trois semaines et vous vous apprêtez, mes chers collègues de la majorité sénatoriale, à les adopter.

Alors, de deux choses l'une : ou bien le dépôt de la question préalable répondait au seul souci tactique de gagner du temps en privant l'opposition de son droit, légitime, d'amendement, ou bien la procédure est aujourd'hui irrecevable car gravement incohérente et vraisemblablement entachée d'inconstitutionnalité.

En tout état de cause, et quelle que soit la réponse à cette double question, toute initiative qui vise à priver notre assemblée d'un débat essentiel pour nos libertés publiques mérite d'être dénoncée, et nous, socialistes, nous la dénonçons.

Sur le fond, la commission mixte paritaire a apporté bien peu de modifications au texte qui était issu des travaux de l'Assemblée nationale. Il est vrai que le Conseil constitutionnel avait placé des garde-fous à vos initiatives libérales débridées.

Nous avons, pour notre part, défendu le pluralisme en matière de communication en tant que fondement de notre démocratie, sur le plan culturel et sur le plan politique. Vous nous avez répondu, monsieur le ministre, en opposant, artificiellement à notre point de vue, pluralisme et efficacité économique, pluralisme et concurrence internationale.

Mais ce qui est en cause aujourd'hui, mes chers collègues, c'est bien la liberté de communication dans notre pays.

Concernant la presse écrite, le seuil de concentration est fixé à 30 p. 100 du tirage de la presse quotidienne nationale. Ce seuil ne vous semble-t-il pas trop élevé, alors même que le ministre des finances admet le risque de concentration excessive dans tout secteur quand un seul groupe contrôle 25 p. 100 du marché ? Je fais ici référence à la préparation du nouveau code de la concurrence. L'abus de position dominante serait-il moins lourd de conséquences dans le domaine de la communication que dans tous les autres ? La question mérite d'être posée.

En matière de télévision, les règles sont assez souples pour permettre à quelques groupes - deux ou trois - d'établir leur domination, voire un quasi-monopole. Il n'est que de constater aujourd'hui la course effrénée à la reprise de la

Cinq, de la Six et, surtout, de T.F. 1, fleuron du service public, que vous allez livrer en pâture aux intérêts privés, initiative sans précédent dans aucun pays, faut-il encore une fois le rappeler ?

Les « bouleversements » - pour reprendre le terme que vous avez utilisé, monsieur le ministre - que vous introduisez dans notre paysage audiovisuel seront lourds de conséquences pour la liberté de communiquer, donc pour la liberté tout court, donc pour la démocratie.

Prenant date pour l'avenir, le groupe socialiste, fidèle, quant à lui, aux principes fondamentaux de notre démocratie, s'opposera avec force au vote de ce texte dangereux pour l'avenir de nos libertés. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsque le Sénat examine après l'Assemblée nationale un texte élaboré par une commission mixte paritaire, il se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte, en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement ou présentés par lui.

Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire :

#### Articles 1<sup>er</sup> à 5

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - Sont insérés dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication les articles 28 à 31 ainsi rédigés :

« Art. 28. - Pour chaque service mentionné à l'article 27, la Commission nationale de la communication et des libertés fixe la durée de l'autorisation, qui ne peut être supérieure à douze ans pour les services de télévision et à cinq ans pour les services de radiodiffusion sonore.

« L'exploitation des services mentionnés à l'article 27 est subordonnée au respect d'obligations particulières définies par la commission et souscrites par le titulaire, compte tenu de l'étendue de la zone desservie, du respect de l'égalité de traitement entre les différents services et des conditions de concurrence propres à chacun d'eux.

« Ces obligations portent sur un ou plusieurs des points suivants :

- « 1° Une durée minimale de programmes propres ;
- « 2° L'honnêteté et le pluralisme de l'information et des programmes ;
- « 3° Un temps minimal consacré à la diffusion d'œuvres d'expression originale française en première diffusion en France ;
- « 4° Une contribution minimale à des actions culturelles, éducatives ou de défense des consommateurs ;
- « 5° Une contribution minimale à la diffusion d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer ;
- « 6° Une contribution minimale à la diffusion à l'étranger d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision ;
- « 7° Le temps maximum consacré à la publicité.

« Art. 29. - Sous réserve des dispositions de l'article 26 de la présente loi, l'usage des fréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre est autorisé par la Commission nationale de la communication et des libertés dans les conditions prévues au présent article.

« Pour les zones géographiques qu'elle a préalablement déterminées, la commission publie un appel aux candidatures en vue de l'exploitation de services de radiodiffusion sonore. Elle fixe le délai dans lequel les candidatures doivent être déposées.

« Les déclarations de candidature sont présentées soit par une société, soit par une fondation, soit par une association déclarée selon la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, ou une association à but non lucratif régie par la loi locale dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

« Ces déclarations indiquent notamment l'objet et les caractéristiques générales du service, les caractéristiques techniques d'émission, les prévisions de dépenses et de recettes, l'origine et le montant des financements prévus ainsi que la liste des administrateurs, la composition du ou des organes de direction, les statuts de la personne morale qui fait acte de candidature et, le cas échéant, la composition du capital.

« A l'issue du délai prévu au deuxième alinéa ci-dessus, la commission arrête la liste des candidats.

« Au vu des déclarations de candidature enregistrées, la commission arrête une liste de fréquences pouvant être attribuées dans la zone considérée, accompagnée des indications concernant les sites d'émission et la puissance apparente rayonnée.

« Les candidats inscrits sur la liste prévue au cinquième alinéa du présent article font connaître à la commission la ou les fréquences qu'ils souhaitent utiliser pour diffuser leur service.

« La commission accorde les autorisations en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence.

« Elle tient également compte :

- « 1° De l'expérience acquise par le candidat dans les activités de communication ;
- « 2° Du financement et des perspectives d'exploitation du service, notamment en fonction des possibilités de partage des ressources publicitaires entre les entreprises de presse écrite et les services de communication audiovisuelle ;
- « 3° Des participations, directes ou indirectes, détenues par le candidat dans le capital d'une ou plusieurs régies publicitaires ou dans le capital d'une ou plusieurs entreprises éditrices de publications de presse ;
- « 4° Des engagements du candidat quant à la diffusion d'œuvres d'expression originale française en première diffusion en France.

« Art. 30. - Sous réserve des dispositions des articles 26 et 65 de la présente loi, l'usage des fréquences pour la diffusion de services de télévision par voie hertzienne terrestre est autorisé par la Commission nationale de la communication et des libertés dans les conditions prévues au présent article.

« Pour les zones géographiques qu'elle a préalablement déterminées, la commission publie une liste de fréquences disponibles et un appel aux candidatures en vue de l'exploitation de services de télévision. Elle fixe le délai dans lequel les candidatures doivent être déposées.

« La déclaration de candidature est présentée par une société. Elle indique notamment l'objet et les caractéristiques générales du service, les caractéristiques techniques d'émission, la composition du capital, ainsi que la liste des administrateurs, les prévisions de dépenses et de recettes, l'origine et le montant des financements prévus.

« A l'issue du délai prévu au deuxième alinéa ci-dessus, la commission accorde l'autorisation en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public au regard des impératifs prioritaires mentionnés au huitième alinéa de l'article 29.

« Elle tient également compte des critères figurant aux quatre derniers alinéas (1° à 4°) de cet article et des engagements que le candidat souscrit dans l'un ou plusieurs des domaines suivants :

- « 1° Une diffusion de programmes éducatifs et culturels ;
- « 2° Actions culturelles ou éducatives ;
- « 3° Contribution à la diffusion d'émissions de télévision dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer ;
- « 4° Contribution à la diffusion à l'étranger d'émissions de télévision ;
- « 5° Concours complémentaire au soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie de programmes audiovisuels dans les conditions d'affectation fixées par la loi de finances.

« Art. 31. - Sous réserve des dispositions de l'article 26 de la présente loi, l'usage des fréquences de diffusion afférentes à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite est autorisé par la Commission nationale de la communication et

des libertés selon une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Les autorisations ne peuvent être accordées qu'à des sociétés.

« La commission accorde l'autorisation au regard des impératifs prioritaires mentionnés au huitième alinéa de l'article 29 et en tenant compte des critères figurant aux quatre derniers alinéas (1° à 4°) de cet article et des engagements figurant aux cinq derniers alinéas (1° à 5°) de l'article 30. »

« Art. 2. - Il est inséré dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée un article 39 ainsi rédigé :

« Art. 39. - I. - Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 25 p. 100 du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre.

« Lorsqu'une personne physique ou morale détient, directement ou indirectement, plus de 15 p. 100 du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision par voie hertzienne terrestre, elle ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 15 p. 100 du capital ou des droits de vote d'une autre société titulaire d'une telle autorisation.

« Lorsqu'une personne physique ou morale détient, directement ou indirectement, plus de 5 p. 100 du capital ou des droits de vote de deux sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre, elle ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 5 p. 100 du capital ou des droits de vote d'une autre société titulaire d'une telle autorisation.

« II. - Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé exclusivement sur les fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite.

« Lorsqu'une personne physique ou morale détient, directement ou indirectement, plus du tiers du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé exclusivement sur les fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite, elle ne peut détenir, directement ou indirectement, plus du tiers du capital ou des droits de vote d'une autre société titulaire d'une telle autorisation.

« Lorsqu'une personne physique ou morale détient, directement ou indirectement, plus de 5 p. 100 du capital ou des droits de vote de deux sociétés titulaires d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé exclusivement sur les fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite, elle ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 5 p. 100 du capital ou des droits de vote d'une autre société titulaire d'une telle autorisation.

« III. - Une même personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre desservant une zone dont la population recensée est comprise entre deux cent mille et six millions d'habitants.

« IV. - Les dispositions du présent article s'entendent sous réserve du respect des situations légalement acquises. »

« Art. 3. - Sont insérés dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée les articles 41 et 41-1 à 41-5 ainsi rédigés :

« Art. 41. - Une personne qui, en vertu des autorisations relatives à l'usage de fréquences dont elle est titulaire pour la diffusion d'un ou de plusieurs services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre, dispose d'un réseau de diffusion à caractère national, ne peut devenir titulaire d'une ou de plusieurs autorisations d'usage de fréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre, que dans la mesure où la population recensée dans les zones qu'elle dessert sur le fondement des nouvelles autorisations est inférieure à quinze millions d'habitants.

« Nul ne peut être titulaire de deux autorisations relatives chacune à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre, ni être simultanément titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre et d'une autorisation relative à un service de même nature autre que national.

« Une personne ne peut être titulaire de plus de deux autorisations relatives chacune à un service de télévision diffusé exclusivement sur des fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite.

« Une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre autre que national ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature autre que national, si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de six millions d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble des services de la même nature pour lesquels elle serait titulaire d'autorisations.

« Une personne titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre dans une zone déterminée ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé en tout ou en partie dans la même zone.

« Une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de huit millions d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble des réseaux qu'elle serait autorisée à exploiter.

« Art. 41-1. - Afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan national, aucune autorisation relative à un service de radiodiffusion sonore ou de télévision par voie hertzienne terrestre ou à l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne peut être délivrée à une personne qui se trouverait, de ce fait, dans plus de deux des situations suivantes :

« 1° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint quatre millions d'habitants ;

« 2° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radiodiffusion sonore permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint trente millions d'habitants ;

« 3° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision permettant la desserte de zones dont la population recensée atteint six millions d'habitants ;

« 4° Editer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale représentant plus de 20 p. 100 de la diffusion totale, sur le territoire national, des publications quotidiennes imprimées de même nature, appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date à laquelle la demande d'autorisation a été présentée.

« Toutefois, une autorisation peut être délivrée à une personne qui ne satisferait pas aux dispositions du présent article sous réserve qu'elle se mette en conformité avec ces dispositions dans un délai qui est fixé par la Commission nationale de la communication et des libertés et qui ne peut être supérieur à six mois.

« Art. 41-2. - Afin de prévenir les atteintes au pluralisme sur le plan régional et local, aucune autorisation relative à un service, autre que national, de radiodiffusion sonore ou de télévision par voie hertzienne terrestre ou à l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne peut être délivrée pour une zone géographique déterminée à une personne qui se trouverait de ce fait dans plus de deux des situations suivantes :

« 1° Etre titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives à des services de télévision, à caractère national ou non, diffusés par voie hertzienne terrestre dans la zone considérée ;

« 2° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à des services de radiodiffusion sonore, à caractère national ou non, dont l'audience potentielle cumulée, dans la zone considérée, dépasse 10 p. 100 des audiences potentielles cumulées, dans la même zone, de l'ensemble des services, publics ou autorisés, de même nature ;

« 3° Etre titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux distribuant par câble à l'intérieur de cette zone des services de radiodiffusion sonore et de télévision ;

« 4° Editer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées, d'information politique et générale, à caractère national ou non, diffusées dans cette zone.

« Toutefois, une autorisation peut être délivrée à une personne qui ne satisferait pas aux dispositions du présent article, sous réserve qu'elle se mette en conformité avec ces dispositions dans les conditions fixées au dernier alinéa de l'article 41-1 ci-dessus.

« Art. 41-3. - Pour l'application des articles 39, 41, 41-1 et 41-2 :

« 1° Le titulaire d'une concession ou d'une autorisation délivrée en vertu des dispositions de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 précitée est regardé comme titulaire d'une autorisation ;

« 2° Toute personne physique ou morale qui contrôle, au regard des critères figurant à l'article 355-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée, une société titulaire d'autorisation, ou a placé celle-ci sous son autorité ou sa dépendance, est regardée comme titulaire d'une autorisation ; est également regardée comme titulaire d'une autorisation toute personne qui exploite ou contrôle un service de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre ou un service de télévision diffusé exclusivement sur les fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite, à partir de l'étranger ou sur des fréquences affectées à des Etats étrangers, et normalement reçus, en langue française, sur le territoire français ;

« 3° Toute personne physique ou morale qui contrôle, au sens de l'article 11 de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, l'entreprise éditrice d'une publication, est regardée comme l'éditeur de cette publication ;

« 4° En matière de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre, est regardé comme ayant un caractère national tout réseau de diffusion desservant une zone dont la population recensée est supérieure à trente millions d'habitants ;

« 5° Tout service de télévision diffusée par voie hertzienne terrestre qui dessert une zone géographique dont la population recensée est supérieure à six millions d'habitants est regardé comme un service à caractère national ;

« 6° Tout service diffusé par voie hertzienne terrestre et diffusé simultanément et intégralement sur des fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite est regardé comme un seul service diffusé par voie hertzienne terrestre ;

« 7° L'audience potentielle d'un service de communication audiovisuelle s'entend de la population recensée dans les communes ou parties de communes situées dans la zone de desserte de ce service.

« Art. 41-4. - Les dispositions des articles 39, 41, 41-1 et 41-2 ne font pas obstacle à l'application des dispositions de la section III du livre III de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix et du titre II de la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante.

« Toutefois, la Commission nationale de la communication et des libertés est consultée préalablement à l'intervention des décisions prévues aux articles 8, 9 et 10 de la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 précitée ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article 54 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 précitée, lorsque lesdites décisions entrent dans le champ de ses compétences.

« La Commission nationale de la communication et des libertés veille à ce que le contrôle de services de télévision ou de radiodiffusion ou de leurs régies publicitaires par une agence de publicité ou une centrale d'achat d'espace ne crée pas les conditions d'une concurrence déloyale.

« Art. 41-5. - La commission de la concurrence prévue par la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 précitée veille en particulier à ce que le cumul de positions dominantes ou l'exercice simultané de plusieurs activités dans les secteurs de l'audiovisuel, de l'édition, de la presse, de la publicité ou des télécommunications n'entrave abusivement l'accès aux marchés et supports correspondants. »

« Art. 4. - La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est complétée par les dispositions suivantes :

« I. - Au 1<sup>o</sup> de l'article 10, après les mots : " aux articles 25 ", sont insérés les mots : " et 31 ".

« II. - Au premier alinéa de l'article 70, après les mots : " les autorisations accordées en application des articles ", sont insérés les mots : " 30, 31 et ".

« III. - Au 1<sup>o</sup> du paragraphe I de l'article 71, après les mots : " les services de télévision autorisés en application des articles ", sont insérées les références : " 30, 31, ".

« IV. - A l'article 77, les mots : " de l'article 40 " sont remplacés par les mots : " de l'article 39 ou de l'article 40 ".

« V. - Au paragraphe III de l'article 90, après les mots : " en vertu des articles ", sont ajoutés les mots : " 29, 30 et ".

« VI. - A l'article 94, après les mots : " pour l'application des articles 25 ", sont ajoutés les mots : " 29 et 30 ".

« VII. - L'article 105 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Celles dont le terme normal se situe entre le 1<sup>er</sup> mai 1986 et la date de l'appel de candidatures prévu aux articles 29 et 30 pour une zone déterminée demeurent valables jusqu'à une date fixée par la Commission nationale de la communication et des libertés. Cette date ne peut être postérieure de plus d'un an à l'installation de la commission. »

« VIII. - Il est inséré à l'article 110 un 2<sup>o</sup> ainsi rédigé :

« 2<sup>o</sup> la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 précitée, à l'exception des articles 6, 73, 89, 90, 92, 93, 93-2, 93-3, 94, 95 et 96. »

« Art. 4 bis. - Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 17 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, après les mots : " autorités administratives ou judiciaires ", est inséré le mot : " compétentes ". »

« Art. 4 ter. - Le deuxième alinéa de l'article 42 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est remplacé par les alinéas suivants :

« Elle peut également leur adresser des mises en garde publiques et, après avoir recueilli l'avis de la commission de la concurrence, les mettre en demeure de faire cesser les abus de position dominante et les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont elle aurait eu connaissance. Elle peut notamment mettre en demeure les entreprises concernées de procéder à des cessions d'actifs.

« Si les intéressés ne se conforment pas aux mises en demeure mentionnées aux deux alinéas ci-dessus dans un délai qui ne peut excéder un an, la commission peut suspendre l'autorisation pour une durée d'un mois au plus ou en prononcer le retrait. »

« Art. 5. - I. - Il est inséré dans la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse un article 11 ainsi rédigé :

« Art. 11. - Est interdite, à peine de nullité, l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location-gérance d'une publication quotidienne imprimée d'information politique et générale lorsque cette opération a pour effet de permettre à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de posséder, de contrôler, directement ou indirectement, ou d'éditer en location-gérance des publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale dont le total de la diffusion excède 30 p. 100 de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes imprimées de même nature. Cette diffusion est appréciée sur les douze derniers mois connus précédant la date d'acquisition, de prise de contrôle ou de prise en location-gérance.

« Le contrôle mentionné à l'alinéa précédent s'apprécie au regard des critères figurant à l'article 355-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales ou s'entend de toute situation dans laquelle une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales aurait placé une publication sous son autorité ou sa dépendance. »

« II. - L'article 12 de la même loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 est complété par un 5<sup>o</sup> ainsi rédigé :

« 5<sup>o</sup> Enfreint l'interdiction édictée par l'article 11. »

« III. - Il est inséré dans la même loi un article 21 ainsi rédigé :

« Art. 21. - Sont abrogées :

« 1<sup>o</sup> L'ordonnance du 26 août 1944 précitée sur l'organisation de la presse française ;

« 2<sup>o</sup> La loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 précitée. »

Personne ne demande la parole sur aucun de ces articles ?...

## Article additionnel

**M. le président.** Par amendement n° 1, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 106 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est complété par la phrase suivante : " Dans ce cas, les dispositions relatives à un minimum de participation des personnes publiques au capital de ces sociétés ne sont plus applicables ". »

La parole est à M. le ministre.

**M. François Léotard, ministre de la culture et de la communication.** Je pense avoir défendu cet amendement dans mon propos liminaire. Je n'ai rien à ajouter.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur de la commission des affaires culturelles.** La commission a donné un avis favorable sur cet amendement.

M. le ministre a fort clairement expliqué tout à l'heure sa motivation et sa signification ; il n'est pas nécessaire d'y revenir.

Vous vous rappelez que la loi antérieure faisait obligation aux collectivités locales de passer par une société locale d'exploitation du câble pour exploiter un réseau câblé. Cette obligation disparaît dans le texte qui a été promulgué le 30 septembre ; cette possibilité reste néanmoins ouverte pour les communes qui ont choisi cette solution.

Dans le capital des S.L.E.C., la participation des collectivités publiques, des personnes publiques, devait être au minimum du tiers. L'amendement qui est proposé par le Gouvernement tend à assouplir considérablement cette obligation puisqu'il n'y a plus de minimum.

La commission a émis un avis favorable sur cet amendement, en constatant qu'il s'agissait d'une souplesse supplémentaire introduite dans le dispositif législatif et que cela correspondait tout à fait à l'esprit et aux intentions qui ont présidé à l'examen du texte tel que la commission spéciale et, ensuite, la commission des affaires culturelles l'ont mené au cours du long débat que nous avons eu.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Je demande la parole, contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à Mme Beaudeau.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes contre la suppression de la minorité de blocage.

Pour les sociétés locales d'exploitation du câble qui ne souhaitent plus que cette minorité existe, il suffit simplement d'appliquer la loi du 30 septembre 1986. Pour celles qui souhaitent conserver ce régime, il y a l'article 106 de la loi de 1986, qui leur permet de rester régies par la loi de 1984 sur les S.L.E.C., par ailleurs abrogée.

L'amendement n° 1 vient donc, nous semble-t-il, en contradiction du régime dérogatoire accordé par l'article 106 et permet, au surplus, aux capitaux privés de « faire la pluie et le beau temps » dans des sociétés qui ont pourtant un statut mixte, public-privé.

A notre avis, cet amendement est donc soit superfétatoire, soit dangereux, car il accentue la déréglementation.

Telle est la raison pour laquelle nous voterons contre.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur.** Monsieur le président, je tiens à préciser d'un mot ce qui, peut-être, ne mérite pas de l'être, car cela va de soi.

Nous avons bien compris, monsieur le ministre, que les communes qui souhaiteraient maintenir leur participation à un niveau supérieur à 30 p. 100 le pourraient. Il s'agit non pas de limiter en quoi que ce soit la liberté des communes, mais, bien au contraire, de l'étendre.

Certaines collectivités ont opté pour des participations supérieures à 50 p. 100 ; elles pourront continuer à maintenir leur participation à ce niveau. Au Sénat, cette plus grande souplesse introduite dans le texte ne peut qu'être appréciée.

## Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à Mme Beaudeau, pour explication de vote.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le groupe communiste votera contre le texte élaboré par la commission mixte paritaire, modifié, de la même façon qu'il avait voté contre le projet de loi rectificatif et qu'il avait combattu le projet relatif à la liberté de communication.

Aucune réponse n'a été apportée aux questions que nous avions posées et qui conditionnent l'efficacité d'un système anticoncentration ; et pour cause, puisque l'objectif du Gouvernement est précisément de favoriser la concentration afin que se créent de grands groupes français.

Dans ces conditions, ce débat présente un caractère quelque peu dérisoire alors qu'il ressort de l'examen de ce texte que votre prétendu dispositif anticoncentration, monsieur le ministre, est une véritable « passoire » et alors que toutes les déclarations des responsables de la droite intéressés par ces questions démontrent que le souci de limiter la concentration se situe à cent lieues des préoccupations de la majorité. Compte tenu de la présence effective et encouragée des groupes étrangers dans le paysage audiovisuel français ainsi que du flou artistique entretenu autour de la définition de la notion de contrôle, ce texte est d'ores et déjà un « chiffon de papier ». Un certain nombre de parlementaires de droite ont d'ailleurs publiquement déclaré que cette loi était déjà dépassée.

Alors, que l'on nous épargne ces discussions vaines sur un dispositif anticoncentration tout aussi vain ! Le problème de fond se situe ailleurs.

Le sens et le contenu même de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication sont diamétralement opposés à l'exigence de pluralisme qui a été rappelée dans la décision du Conseil constitutionnel et dont les sénateurs communistes s'étaient faits les interprètes lors du débat de juillet 1986.

Dans le sillage de ce texte qui consacre le renforcement du pouvoir de l'argent sur la communication et de la tutelle du pouvoir politique sur l'espace audiovisuel national, il n'y avait pas de place pour un véritable dispositif anticoncentration permettant à la fois de protéger et de promouvoir notre identité culturelle, ainsi que de garantir le pluralisme et la liberté de la presse.

Aujourd'hui, nous payons les conséquences d'une politique engagée de longue date, depuis 1974, et dont les étapes, en 1982 et 1985, ont accentué le caractère néfaste et dévastateur pour le pluralisme et la création audiovisuelle, une politique d'ouverture aux appétits financiers des groupes privés et de soumission aux exigences politiciennes du pouvoir en place.

Notre opposition résolue à ce projet de loi ne se traduira pas par un vote de résignation : les sénateurs communistes continueront à œuvrer au rassemblement de toutes celles et de tous ceux, de quel côté de la caméra, du micro ou du journal où ils se trouvent, qui opposent à cette conception étriquée et sans avenir, sinon pour les grands groupes de la communication, une communication audiovisuelle libérée de ces carcans financiers et politiques qui l'étouffent, une communication de création et de débat, une presse d'opinion en expansion, élément constitutif de l'exercice de la citoyenneté.

Le seul moyen de résister à cette concurrence étrangère que vous utilisez comme prétexte alors que vous la favorisez, c'est de dynamiser et de faire respirer ce service public qui étouffe sous la pression politique du pouvoir et sous les lois de la rentabilité financière et non de substituer un monopole de l'argent au monopole de l'Etat.

Avec tous ceux qui refusent la fatalité de cette régression, les communistes sont prêts à agir et à lutter. (*M. Garcia applaudit.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire, modifié par l'amendement présenté par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 26 :

Nombre des votants .....	317
Nombre des suffrages exprimés .....	317
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption .....	228
Contre .....	89

Le Sénat a adopté. (Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)

11

## DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON ET DE MAYOTTE

### Suite de la discussion

#### d'un projet de loi de programme déclaré d'urgence

**M. le président.** Nous reprenons la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Ramassamy.

**M. Albert Ramassamy.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'emploi est un des objets de ce débat et, au moment même où celui-ci se tient, à la Réunion, le personnel d'une usine sucrière est menacé de licenciement. Ce personnel se bat de toutes ses forces pour s'opposer à la fermeture de l'usine qui le fait vivre. Pourriez-vous, monsieur le ministre, trouver à ce problème dramatique une solution qui respecte la volonté de ces hommes et de ces femmes de vivre de leur travail ?

Dans votre exposé introductif, vous avez dit, monsieur le ministre, qu'il fallait dans les départements d'outre-mer libérer les initiatives en donnant un peu plus de libertés.

Sachant que, dans le département de la Réunion, 70 p. 100 des ménages ne paient pas d'impôt sur le revenu - contre 21 p. 100 en métropole - sachant aussi que dans ce département un tiers des ménages se partage 57 p. 100 des revenus et me souvenant de ce qu'a dit notre collègue M. Delmas sur l'étendue de l'injustice dans les revenus, j'ai la tentation de vous rappeler cette phrase de Lacordaire : « Dans les rapports entre les forts et les faibles, c'est la liberté qui opprime et c'est la justice qui protège. »

**M. Emmanuel Hamel.** C'est la loi qui affranchit !

**M. Albert Ramassamy.** Monsieur le ministre, dans la procédure suivie pour élaborer son projet de loi, votre gouvernement a fait preuve à l'égard des élus de l'outre-mer d'une condescendance irritante.

La décentralisation, en effet, avait donné aux élus de l'outre-mer le droit de décider des priorités, de l'orientation de l'économie. Elaborer un projet à Paris et l'envoyer ensuite dans les assemblées locales pour avis revient à dire aux élus locaux : vous n'avez plus à penser, le Gouvernement est là, qui pense pour vous et mieux que vous. Avouez que c'est humiliant !

Ce débat répond à notre vœu et témoigne de l'intérêt que votre gouvernement porte à l'outre-mer. Notre souci principal est de faire en sorte que les départements d'outre-mer progressent quel que soit le gouvernement que la France se donne parce que notre intégration à la République française en dépend. Réussir cette intégration est la chose qui nous tient le plus à cœur.

Par la décentralisation, qui a résolu dans les départements d'outre-mer un problème politique très important, car il y paralysait la vie économique, politique et sociale depuis plus

de vingt-trois années, le gouvernement socialiste a fait franchir à ces départements une étape très importante dans la voie de l'intégration.

Puisse votre gouvernement, monsieur le ministre, leur faire franchir une autre étape aussi importante par les effets de la défiscalisation et de la loi de programme sur le développement économique et l'emploi. Monsieur le ministre, je le souhaite, plus que je ne l'espère, bien que votre projet de loi comporte des mesures positives.

Mon scepticisme n'a rien d'idéologique, il se fonde sur la conviction suivante : votre plan est cohérent en lui-même, mais il ne tient pas compte des réalités économiques et sociales des départements d'outre-mer, en particulier de la Réunion. Pour illustrer mon propos, je me référerai toujours à ce département qui est le seul que je connaisse.

Le courant de l'histoire et la volonté des Domiens ayant éliminé le séparatisme, désormais, il y a place dans les départements d'outre-mer pour une autre politique, différente de celle que vous envisagez.

Pourquoi la loi de programme et la défiscalisation n'auront-elles, ainsi que je le pense, que des effets limités ? D'abord, parce qu'elles n'obligent pas les départements d'outre-mer à sécréter eux-mêmes leur développement en recourant, s'il y a lieu, à des mesures contraignantes qui joindraient l'effort de chaque département à celui de l'Etat.

Je dois vous dire que, dans le département de la Réunion, ceux qui peuvent produire cet effort étaient d'accord pour le faire dans le cadre de la région, c'est ce que nous avons appelé la solidarité régionale. Il est illusoire de faire croire que l'on peut développer les départements d'outre-mer en augmentant le bien-être de tous et sans être coercitif envers ceux qui détiennent des positions dominantes dont ils abusent.

La loi de programme et la défiscalisation ont le défaut d'être des procédés classiques de développement appliqués à des économies qui échappent au schéma classique. Les économies des départements d'outre-mer ne peuvent être comparées à celles des pays développés - les pays industriels - ni à celles des pays du tiers-monde. Elles sont spécifiques. En effet, avec leur secteur tertiaire surdéveloppé par rapport aux deux autres secteurs, les départements d'outre-mer donnent l'impression d'aborder le développement à rebours. En réalité, ces pays souffrent de tous les maux de la sénescence qui frappent les économies des vieux pays industriels avant d'être passés par la force de l'âge adulte.

Ensuite, vos mesures, pour atteindre leur objectif, doivent passer par un modèle de développement qui a échoué. Je m'explique.

Jusqu'en 1950 environ, la Réunion a vécu en autarcie ; je pense qu'il en était de même pour les autres départements d'outre-mer. La vie y était courte, la misère grande et l'argent rare. Mais le tissu économique était fait d'une quantité de petits métiers qui s'emboîtaient bien les uns dans les autres.

Mais, en 1950, commencent les injections monétaires de la métropole pour reconstruire des équipements, payer les fonctionnaires et les dépenses sociales. La présence simultanée dans cette petite île d'un secteur de métiers diversifiés et d'une forte demande solvable aurait dû suffire à provoquer le décollage économique. Ce décollage n'eut pas lieu parce que, dans le même temps, l'Europe reconstruisait son appareil de production, abaissait le coût du fret en utilisant des navires rapides et de fort tonnage et inventait des procédés de conditionnement permettant de transporter très loin des produits qui, jusque-là, n'étaient pas transportables. En somme, le progrès technique supprimait les distances.

Le commerce réunionnais qui, jusqu'en 1950, servait de relais à la production locale, abandonne celle-ci et tourne tout son dynamisme et, avec lui, tout le dynamisme de l'île, vers l'extérieur. L'argent qui part de la métropole y retourne presque en totalité, pour y acheter très peu de biens d'équipement et beaucoup de biens de consommation. Le seul bénéficiaire en est le secteur tertiaire, qui emploie aujourd'hui 71 p. 100 de la population active contre seulement 35 p. 100 en 1961.

Des appels ont été lancés par M. Michel Debré d'abord et par M. Paul Dijoud ensuite. Ces appels ont même été assortis d'avantages fiscaux substantiels pour inciter les importateurs à investir dans les activités de production. Ils n'ont cependant reçu que peu de réponses favorables. Pourquoi ? C'est la question capitale à laquelle la loi de pro-

gramme aurait dû répondre. Parce qu'il est toujours plus rentable d'importer que de produire dans les départements d'outre-mer.

A la Réunion, où l'argent ne manque pas, ce qui est difficile, ce n'est pas de créer une entreprise, mais de la faire vivre face à ses concurrents extérieurs.

Une économie comme celle que je viens de décrire ne peut pas supporter les mêmes charges que les entreprises de la métropole. Or rien n'est prévu dans votre plan pour abaisser sensiblement et durablement les charges au profit des seules entreprises de production. Les mesures pour l'emploi des jeunes ne répondent pas à cette préoccupation.

Les mesures qui sont prévues pour la zone franche constituent une amorce de ce qu'il faut faire, mais elles ne s'appliquent pas aux entreprises qui travaillent pour le marché intérieur. Elles ne s'appliqueront qu'aux entreprises de la zone franche qui travailleront pour l'exportation. Pourquoi ? Parce que le régime législatif s'y oppose.

Maintenant que la départementalisation, en raison des bienfaits qu'elle a accumulés, s'est imposée à tous les départements d'outre-mer, au Parlement et même à l'étranger, le moment est venu d'imaginer pour les départements d'outre-mer une autre politique.

Si nous n'y sommes pas parvenus jusqu'ici c'est parce que nous avons été pris au piège de notre vocabulaire. Le mot « décolonisation » est devenu dans les esprits synonyme d'indépendance. Or l'intégration à la République française est, elle aussi, un mode de décolonisation. C'est celui qui a été, volontairement et en toute liberté, choisi par les départements d'outre-mer. Lorsque le dernier carré des ex-colonisés secrète ses intellectuels, c'est à ce moment-là que l'on sait si cette forme de décolonisation sera définitive ou ne le sera pas, car il appartient à ces nouveaux intellectuels de dire s'ils avalisent le choix qui a été fait en leur nom ou s'ils mettent ce choix en cause.

Dans les départements d'outre-mer, où nous avons déjà franchi cette étape, nous pouvons dire que la décolonisation par intégration est une chose définitive. Monsieur le ministre, je souhaiterais vous faire une proposition. N'y voyez pas une revendication, mais une suggestion que j'aimerais voir étudiée.

En rendant aux mots leur vrai sens, nous pouvons déclarer les départements d'outre-mer zone à décoloniser dans le respect de leur statut et par un plan de cinq ans. Cela, monsieur le ministre, seul votre gouvernement peut le réaliser sans être suspecté d'arrière-pensées.

**M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer.** Bien sûr ! (Sourires.)

**M. Albert Ramassamy.** Dans cette zone et pendant cinq ans, l'application du droit commun pourrait être suspendue après avis des assemblées, mais non interrompue. Des sacrifices pourraient être demandés à la métropole mais aussi aux habitants des départements d'outre-mer par des lois spécifiques. Pendant ces cinq années, les départements d'outre-mer formeraient dans l'Europe une zone super-privilégiée ; ils ne feraient plus partie des régions défavorisées de l'Europe, lesquelles n'ont jamais été des colonies. Ils pourraient se préparer à subir sans dommages l'application de l'acte unique européen. En effet, l'intégration à la métropole et la pénétration de l'économie métropolitaine dans la nôtre a eu l'effet d'un ouragan. Lorsque l'acte unique européen s'appliquera, l'irruption de l'économie européenne dans l'économie des départements d'outre-mer aura également l'effet d'une tempête si nous n'y sommes pas préparés.

Pourquoi cette appellation de zone à décoloniser ? Parce que cela permettrait à l'Europe et à la France de prévoir pour ces départements d'outre-mer des mesures spécifiques avantageuses qui ne pourraient être revendiquées par les régions défavorisées de la France ou de l'Europe.

En somme, il est souhaitable de réaliser maintenant ce qui n'a pas pu l'être pendant quarante années, alors que nous étions confrontés à une revendication d'autonomie. Pendant toute cette période, il nous a fallu procéder à l'intégration coûte que coûte afin de montrer au mouvement anticolonialiste, qui faisait pression sur la France à l'intérieur et de l'extérieur que les départements d'outre-mer n'étaient pas des colonies. Nous étions donc condamnés à pratiquer l'identité institutionnelle et législative. Je dois vous dire - mon ami M. Virapoullé le sait - que j'ai été moi-même à la Réunion membre d'une association qui a milité pour obtenir du Gouverne-

nement qu'il pratique cette politique d'identité institutionnelle et législative, chaque fois qu'il était aux prises avec une revendication séparatiste.

Maintenant que les choses ont changé, nous pouvons, nous aussi, modifier notre politique. Monsieur le ministre, c'est à ce moment que le report à cinq ans de l'application intégrale des lois sociales métropolitaines trouve un sens. En effet, ce report à cinq ans, assorti pour les entreprises locales d'un abaissement de leurs charges sociales, augmenterait la part de ces dernières sur le marché intérieur et provoquerait le décollage économique. Lorsque, au bout de cinq ans, la législation sociale métropolitaine serait à nouveau appliquée, l'excédent de pouvoir d'achat qui apparaîtrait favoriserait le développement de ces entreprises parce que les gens consommeraient localement.

Si de telles mesures ne sont pas prises, toute augmentation de pouvoir d'achat tournera au profit de l'importation. Or, chaque fois que le volume de l'importation augmente, les activités de production s'enfoncent un peu plus et le secteur tertiaire se développe davantage.

Même appliquée par l'intégration, la décolonisation est une tâche longue, difficile, qui doit être suivie et qui exige que, périodiquement, s'instaure un débat sur les effets produits par les mesures qui ont été appliquées pour que soient prises ensuite, si besoin est, des mesures correctives nécessaires. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais l'application de ce plan.

Monsieur le ministre, il vous faut réussir, et nous nous sentons en devoir de vous y aider. La Réunion est plus malade qu'elle n'en a l'air, mais elle ressemble à ces grandes maisons créoles qui cachent, sous une couche de peinture toujours fraîche, leurs boiseries vermoulues que l'on découvre seulement lorsqu'un cyclone passe et les renverse. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Tarcy.

**M. Raymond Tarcy.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à la suite des élections du 16 mars 1986, un arsenal de mesures législatives et réglementaires oriente l'Etat français vers une politique de libéralisme économique prônée par la nouvelle majorité.

Le projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, que nous examinons aujourd'hui, s'inscrit dans le cadre de la loi d'habilitation économique après le vote des mesures de défiscalisation pour les départements d'outre-mer.

Aux termes de l'exposé des motifs, la future loi de programme est un plan de développement ayant pour objet de définir les objectifs ainsi que les moyens budgétaires appelés à compléter les dotations normalement affectées au secteur économiques et social.

Quels sont, tout d'abord, les objectifs avoués de ce projet de loi de programme ? L'article 1<sup>er</sup>, dans son premier alinéa, en définit quatre principaux : le développement économique, l'emploi des jeunes, la mobilité des populations, la parité sociale globale.

Pour les réaliser, l'Etat engage la nation dans un programme pluriannuel en rappelant avec une certaine insistance que c'est une obligation morale pour l'ensemble des Français de participer à cette réorganisation. De nombreuses expressions attestent de ce sentiment de devoir : « bénéficiaire », « vigoureux », « solidarité nationale », « nouvel effort », tels sont les mots que nous retrouvons dans ce projet de loi de programme.

Par ailleurs, l'outre-mer devant contribuer au rayonnement de la France dans le monde, il importe de lui donner un autre visage. Aussi, avant même d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais vous faire part des très vives inquiétudes que provoque ce texte dans les populations d'outre-mer, inquiétudes qui tiennent non seulement à la nature même du texte, mais aussi aux oublis, au flou dans la répartition des moyens financiers qui l'accompagnent.

En ce qui concerne la nature même du texte, monsieur le ministre, une loi de programme pour quoi faire ? Il existe bien un plan de développement régional pour chacun des départements régions de l'outre-mer ! Etait-il dès lors nécessaire d'élaborer un nouveau dispositif, alors qu'une structure existe déjà à l'intérieur de laquelle il était peut-être possible, par des apports financiers suffisants, de relancer, de conforter les actions engagées et, le cas échéant, d'en proposer d'autres ?

Malgré vos dénégations, monsieur le ministre, il apparaît que ce projet est de nature à faire reculer la décentralisation en renforçant, sous l'autorité du pouvoir central, les services déconcentrés de l'Etat. C'est ainsi que réapparaît le temps de la centralisation.

Dès l'article 1<sup>er</sup>, il est énoncé que les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon constituent des pôles de rayonnement de la France en Amérique et dans l'océan Indien. Il convient, tout d'abord, de relever l'habitude qui semble être prise dans ce texte de ne citer que les départements d'outre-mer. Il existe pourtant, dans chacune de ces collectivités territoriales, un département région.

Ensuite, monsieur le ministre, comment pouviez-vous penser un seul instant que les élus que nous sommes accepteraient de faire de nos départements régions uniquement des pôles de rayonnement de la France, alors que les mesures de décentralisation permettent aux citoyens de ces régions de participer à ce rayonnement non plus en tant qu'objets, mais en tant que sujets, en tant qu'acteurs ? Les Guyanais sont fermement décidés à assurer leur propre rayonnement et celui de leur région dans leur zone géographique, dans leur environnement immédiat et jusque dans l'Hexagone.

L'analyse de ce texte fait ressortir des oublis qui, aux yeux des élus, sont flagrants. Tout semble avoir été élaboré, une fois de plus, comme si l'on voulait traiter les conséquences sans avoir évalué les causes, en éliminant un certain nombre de problèmes jugés sans doute quelque peu gênants, mais dont on ne peut contester la réalité.

Pourtant, monsieur le ministre, les problèmes de fond sont là ; nous les connaissons. Dès lors, pourquoi ne pas les prendre à bras-le-corps pour essayer d'avancer ? Ces problèmes constituent un schéma déjà ancien : monopole de pavillon qui impose, en Guyane, des coûts de fret insupportables à l'exportation, sans commune mesure avec ceux de l'importation ; absence totale d'un secteur industriel productif ; système de consommation alimenté par des transferts publics qui font de nos départements régions de véritables centres de transformation d'argent public en argent privé.

Votre projet de loi de programme est supposé apporter un « plus », mais l'examen du tableau de l'article 2 ne fait pas apparaître clairement les aspects financiers. Aucune répartition n'est proposée par secteur ou par collectivité territoriale.

De même, sur le plan administratif, le flou demeure : création de commissions dont on ignore la composition et les objectifs réels ; renvoi à des décrets pour la définition et l'exécution précise ; renvoi à des articles de divers textes antérieurs.

Je sais, monsieur le ministre, la volonté de votre Gouvernement de faire adopter son texte le plus rapidement possible. Votre majorité vous le permettra, mais puissent les quelques observations que je présenterai en corriger les aspects les plus négatifs !

J'en viens au titre II, qui est relatif au développement de l'activité économique, à l'emploi des jeunes et à la formation professionnelle dans les départements d'outre-mer.

L'article 6 prévoit que les zones franches seront créées et délimitées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis favorable du conseil général, du conseil régional et du conseil municipal de la commune d'implantation. N'y aurait-il pas là une remise en cause de la loi du 2 août 1984, qui confie à la région les compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement économique ?

L'article 7, qui suspend, dans les zones franches, l'octroi de mer et, par voie de conséquence, le droit additionnel prévu à l'article 39 de la loi du 2 août 1984, ainsi que de la taxe professionnelle, ne prévoit aucune compensation. Or certaines communes de Guyane, monsieur le ministre, ne disposent pratiquement pour toute ressource que de l'octroi de mer. D'autres le considèrent comme la ressource la plus importante. Il serait donc souhaitable que les pertes ou les manques à gagner de ces collectivités soient compensés par l'Etat.

Plus généralement, la création de zones franches semble être considérée comme la principale innovation de votre projet. A cet égard, monsieur le ministre, permettez-moi de vous donner le sentiment de votre collègue M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, sur cette affaire.

En réponse à une question écrite, en juin dernier, il déclarait ceci : « La création de zones franches douanières sur le territoire national, comme sur l'ensemble du territoire de la Communauté économique européenne, est subordonnée au strict respect des dispositions de la directive n° 69-75 du Conseil des Communautés européennes. » Ces dispositions, de nature restrictive, limitent considérablement les avantages des zones franches et imposent, en revanche, de nombreuses contraintes. C'est pourquoi la notion de zones franches douanières n'a pas été mise en œuvre en France.

Il poursuivait en ces termes : « La procédure de magasin franc, qui ne saurait être confondue avec le régime des zones franches, constitue, pour sa part, un assouplissement des règles d'entreposage des marchandises sous douane. »

D'où mes deux questions sur ce sujet, monsieur le ministre : l'article 5 de votre projet de loi de programme envisage-t-il bien la création de zones franches, condamnées par votre collègue, ou s'agit-il de magasins francs ? Par ailleurs, à qui reviendrait l'initiative de la création d'un tel dispositif ?

En ce qui concerne plus particulièrement les mesures incitatives à l'embauche des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans, prévues à l'article 9, il convient d'observer, d'une part, le caractère temporaire des contrats de travail et, d'autre part, l'absence de précision quant à la durée de l'exonération consentie aux employeurs. Au demeurant, ces mesures semblent reposer sur la seule volonté d'embaucher des employeurs.

De plus, monsieur le ministre, force est de constater que, jusqu'à présent, les mesures d'exonération qui ont été prises ici ou là ont facilité des embauches qui, en toute hypothèse, se seraient faites, mais qu'elles n'ont eu que très peu d'incidence sur le monde du travail. Les exonérations de charges sociales ont en effet entraîné une modification dans la répartition entre les trois types de contrats, surtout au profit des contrats d'adaptation à l'emploi et au détriment des stages d'initiation à la vie professionnelle.

Enfin, monsieur le ministre, ces contrats d'embauche sont-ils adaptés à la réalité guyanaise ?

S'agissant du titre III, parler de « parité sociale globale » revient à considérer que, en dépit de toutes les mesures qui ont été prises depuis près de vingt ans, le Gouvernement reconnaît aujourd'hui l'existence d'un déséquilibre entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole. La parité sociale ne pouvant aboutir *a priori* à l'égalité sociale, il convient, dans un souci de justice et d'équité, de parler dès maintenant d'égalité sociale globale.

Au titre IV, les dispositions diverses afférentes à l'allocation logement font intervenir la notion du tiers payant. En effet, l'allocation pourra être directement versée au bailleur. L'allocataire en sera informé. Quel que soit le souci du législateur d'empêcher l'accumulation d'arriérés de loyers, il semble que le droit commun préconise le versement direct à l'allocataire. Seule une décision de justice pourrait entraîner la remise de cette allocation à l'organisme tuteur ou au bailleur.

L'annexe I, qui concerne les mesures d'incitation au développement économique, traite du logement. L'habitat figure au rang des problèmes majeurs des départements d'outre-mer. Si le cadre bâti est une composante essentielle, la plus immédiate du cadre de vie, il n'est pas de qualité de la vie sans un minimum de qualité du logement. Habitat dégradé ou spontané et précaire, produit des mutations économiques et sociales et des migrations qui les accompagnent - exode rural, immigration étrangère - l'habitat insalubre constitue une véritable plaie qu'il nous faut continuer à traiter en Guyane.

Nos besoins en ce domaine restent très préoccupants ; ils pourraient être évalués à la réalisation de 1 000 logements par an pendant dix ans.

Monsieur le ministre, je vous demande dès lors quel sera le montant des crédits que vous pensez attribuer à la Guyane dans le programme spécial de logements pour 1987 d'abord, puis durant la période 1988-1991 ensuite, pour permettre à ce département-région de faire face à ses immenses besoins.

Dans les mesures agricoles figurant à l'annexe I, je suis un peu surpris de ne pas retrouver au nombre de vos préoccupations essentielles certaines cultures spéculatives qui ont fait leur preuve, je veux parler plus précisément du développement de la riziculture en Guyane.

La production de riz est passée de 5 522 tonnes à 7 790 tonnes. Voilà une production agricole en progression ; il faudrait encore certes la protéger et la conforter pour que le niveau de la consommation locale étant rapidement atteint, l'exportation du riz guyanais vers les Antilles d'abord et ensuite vers l'Europe soit possible. Or, au titre des opérations spécifiques de développement figurant à l'annexe II de votre projet de loi de programme, on ne trouve aucune intervention en ce sens.

De même, monsieur le ministre, comment pouvez-vous ignorer l'évolution du cheptel et de la production de viande bovine et porcine enregistrée en Guyane de 1981 à 1985 ? Sans doute conviendrait-il d'analyser les difficultés que rencontrent nos éleveurs guyanais. Sans doute conviendrait-il également d'aider les agriculteurs de la Carapa à mieux gérer leurs coopératives. Sans doute conviendrait-il enfin de revoir l'installation des jeunes agriculteurs guyanais de Nancibo. Autant d'actions qui devraient figurer en priorité dans votre texte.

Sur ce plan, aucun objectif précis n'est fixé : nous nageons dans le flou. Les crédits supplémentaires figurant dans votre tableau à l'article 2 ne font pas apparaître clairement l'intervention de votre Gouvernement en ce domaine.

Enfin, monsieur le ministre, le bilan de l'exécution du plan de développement agricole de 1976 que vous voulez établir existe à ma connaissance : il y a les fameux sinistrés du « plan vert », qui ont pratiquement disparu de la Guyane, et les autres qui sont encore là, qui ont tenu et qu'il faudrait aider.

Autre sujet d'étonnement, monsieur le ministre, dans votre projet de loi de programme ne figure nulle part, même quand il s'agit de développement économique, la date de parution des décrets d'application de la loi relative à la répartition du foncier en Guyane. Bien sûr, vous avez déjà répondu à cette question à l'Assemblée nationale, mais souffrez qu'aujourd'hui, au Sénat, je vous la pose à nouveau : quand paraîtront ces textes fondamentaux pour que nos collectivités territoriales puissent réaliser le développement économique de la Guyane.

Parmi les opérations spécifiques de développement, vous faites figurer, un peu timidement, l'exploitation forestière.

En 1949, le chef du service des eaux et forêts de la Guyane précisait : « L'exploitation forestière doit servir de tremplin à l'essor économique du département français de la Guyane ».

Cet essor forestier, souhaité ou entrevu depuis près de quatre décennies n'a pas encore vu le jour ; cela pourrait donner raison à ceux qui, aujourd'hui, pensent que la forêt n'est pas la valeur la plus sûre de l'économie guyanaise. En effet, les espoirs de développement économique du département, largement fondés sur l'exploitation de la forêt et sur la transformation industrielle du bois, s'estompent de plus en plus.

Certes, avec un taux de boisement de 90 p. 100 sur une superficie de 9 millions d'hectares, la région Guyane, la plus grande de toutes les régions françaises, est une immense forêt représentant huit fois le massif landais.

Pourtant, si depuis deux ans nous constatons une diminution sensible des aides directes accordées - primes d'équipements industriels, primes d'emplois, ristournes de fret, aides à l'équipement, détaxes au gazole, prises de participation au C.I.D.O.M. - c'est précisément parce que les pouvoirs publics tendent à rechercher une plus grande responsabilisation des professionnels, alors que l'assistance portée à l'économie forestière depuis des dizaines d'années n'a pas permis d'obtenir le résultat escompté.

La Guyane, monsieur le ministre, a importé pour près de 7 millions de francs en 1985 de bois et ouvrages en bois, exclusivement de la métropole et des Antilles alors qu'elle exportait dans le même temps 12 190 tonnes de bois. Avouez qu'il y a là un paradoxe. On aurait pu penser que la Guyane - département-région à vocation forestière - pourrait être le principal fournisseur à la fois des Antilles et de la métropole. Malheureusement, nous continuons d'importer du bois de la métropole et parfois même des Antilles.

Votre projet de loi de programme qui prévoit dans son annexe II, parmi les opérations spécifiques de développement, un programme de construction de voies d'accès à la ressource forestière, m'amène à vous poser deux questions : quelle sera la politique forestière de votre Gouvernement

pour la Guyane ? Quel sera le montant des crédits consacrés à ce programme de réalisation de pistes forestières en 1987, puis de 1988 à 1991 ?

Souffrez, monsieur le ministre, que je manifeste mon étonnement de ne pas voir figurer dans votre projet de loi de programme la prise en considération d'un secteur aussi prometteur que celui de la pêche.

La zone économique exclusive de 200 milles représente quelque 50 000 kilomètres carrés de plateau continental recelant une variété immense de poissons et un stock important de crevettes ; par exemple 222 tonnes de poissons ont été exportées au cours du premier semestre de 1986.

Là encore, monsieur le ministre, il s'agit d'un pôle de développement assuré pour l'économie et pour lequel la région et l'Etat ont clairement défini les objectifs à atteindre ; il s'agit d'améliorer la formation des pêcheurs, de réaliser la construction d'installations de traitement de produits de la mer et de poursuivre la francisation de la flotte des crevetiers.

Il aurait été intéressant de voir figurer en annexe II, parmi les opérations spécifiques de développement, la volonté de votre Gouvernement d'apporter un plus aux actions déjà engagées par la région dans ce domaine.

J'en viens à la mobilité. J'ai eu l'occasion, à cette même tribune, de dénoncer les méfaits du Bumidom qui, par le biais de cette mobilité, en fait, réalisait dans mon département une véritable substitution de population.

Monsieur le ministre, une fois de plus, nous sommes en face du problème des particularités de l'outre-mer : spécificité des D.O.M. par rapport aux départements français, mais aussi spécificité des D.O.M. entre eux. Ce qui est peut-être bon pour la Réunion ne l'est pas forcément pour la Guyane où nous pensons que la réalisation d'un tissu économique local devrait permettre à nos populations de vivre et travailler au pays. Comme pour le Bumidom, c'est donc une opposition ferme à la mobilité que j'exprime encore ce soir à cette tribune.

En matière d'éducation, la Guyane est depuis fort longtemps le parent pauvre de l'académie des Antilles et de la Guyane.

Intégrée dans cette structure où, depuis plusieurs années, on enregistre une stagnation, voire une régression de la population scolaire des Antilles - elle se traduit parfois par des fermetures de classes - la Guyane, elle, connaît une augmentation régulière des jeunes à scolariser.

J'ai déjà rappelé aussi, chaque année à cette même tribune, les retards accumulés dans le domaine des constructions scolaires en Guyane et plus particulièrement en matière de maternelles, de collèges et de lycées ; ils nécessitent non seulement l'amélioration des équipements existants, mais surtout un programme de rattrapage car nos communes n'ont pas la capacité financière suffisante pour faire face à la fois à la poussée démographique normale et à l'apport supplémentaire de populations étrangères entrées le plus souvent clandestinement sur le territoire guyanais.

Le département, compétent depuis le mois de janvier 1986 dans le domaine des constructions de collèges, a hérité d'une situation si catastrophique qu'il faudra certainement plusieurs années, en dépit d'une volonté politique affirmée et confirmée, pour réhabiliter les établissements existants et, en même temps, en construire de nouveaux.

Un effort particulier devrait être fait dans ce domaine pour la Guyane et figurer peut-être dans les actions spécifiques.

Le lycée de Kourou, monsieur le ministre, qui est une opération engagée par l'Etat et dont la réalisation traîne depuis plusieurs années, devrait être achevé... Kourou, ville spatiale, européenne, ne pourrait-elle pas bénéficier de fonds européens pour mener cette opération à son terme ?

Votre projet de loi de programme, en son annexe IV, prévoit enfin de financer le développement de formations technologiques supérieures dans les académies des Antilles, de la Guyane et de la Réunion.

Là encore, monsieur le ministre, si la Réunion est assurée du bénéfice de ces structures, le problème demeure entier dans l'académie des Antilles et de la Guyane.

Pouvez-vous envisager sereinement d'implanter l'I.U.T. de cette académie ailleurs qu'en Guyane et à Kourou, haut lieu d'une technologie avancée, connue maintenant à l'échelon mondial ?

Dans ce domaine d'ailleurs, une étude suffisamment pertinente, avec détermination des filières, existe déjà et il serait vraiment fâcheux que la vocation technologique de la Guyane ne soit pas, à cette occasion, reconnue et confirmée par votre Gouvernement par l'implantation de cet I.U.T. à Kourou.

Enfin, en matière de formation professionnelle dans le domaine de l'éducation, je pensais trouver dans votre projet de loi de programme la volonté de mettre à la disposition de nos jeunes bacheliers guyanais la structure leur permettant de recevoir sur place le niveau D.E.U.G. désormais nécessaire pour se présenter au concours d'entrée à l'école normale. Malheureusement, rien n'apparaît dans votre dispositif.

Réduire les besoins en matière d'évacuations sanitaires, comme le prévoit votre projet de loi de programme en son annexe IV, nécessite à la fois la construction et l'équipement d'établissements hospitaliers en Guyane.

Dans ce domaine, monsieur le ministre, si, dans l'annexe II relative aux opérations spécifiques de développement, vous prévoyez un complément de financement pour la reconstruction du centre hospitalier de Cayenne, en précisant qu'il s'agit bien de compléter un financement déjà prévu, permettez-moi aussi de vous rappeler l'urgente nécessité de la reconstruction de l'hôpital de Saint-Laurent-du-Maroni.

A ce sujet, et sans vouloir polémique, je suis obligé de vous rappeler que ce projet de loi de programme, présenté au nom de M. Jacques Chirac, Premier ministre, ne prend pas en compte la promesse faite par M. Chirac, qui, lors de son passage à Saint-Laurent, avait déclaré à la population de cette commune : « L'hôpital de Saint-Laurent... j'en fais mon affaire. »

Il faudrait que M. le Premier ministre en fasse vraiment son affaire ! Il serait donc souhaitable que l'annexe II soit complétée, pour la Guyane, par un financement destiné à la reconstruction du centre hospitalier de Saint-Laurent-du-Maroni.

Monsieur le ministre, il conviendrait que les crédits attribués à la Guyane pour reconstruire et équiper ces établissements hospitaliers soient là aussi précisés.

J'en viens maintenant au problème de la communication. Monsieur le ministre, il importe, dans ce domaine, que les responsables de la télévision outre-mer ne soient plus les propagandistes d'une politique. Tout comme l'ont fait, à l'Assemblée nationale, certains parlementaires de votre sensibilité politique qui se plaignaient et demandaient des sanctions à l'égard des responsables de R.F.O. Martinique, je pourrais vous réclamer les mêmes dispositions à l'égard de certains responsables de R.F.O. Guyane.

Ce détail ne doit pas faire oublier la situation de la télévision en Guyane. Cette dernière souffre avant tout, semble-t-il, de l'absence d'objectifs précis. Devait-on mettre en fonction un second canal pour une partie de la population ou devrait-on réaliser la couverture totale de ce département par le seul canal existant ? Devait-on permettre la diffusion quotidienne directe d'un nombre d'heures d'émissions des sociétés nationales de programmes de télévision ou devait-on consacrer ces crédits à l'amélioration des structures locales ?

Le resserrement des liens entre la métropole, d'une part, les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, passe non seulement par l'augmentation des productions nationales vers les collectivités, mais aussi par une plus grande connaissance de ces D.O.M. Il ne peut se réaliser que par la diffusion de productions locales en France. En un mot, monsieur le ministre, il faudrait que votre télévision soit au rendez-vous du donner et du recevoir.

A la fin de mon exposé, je voudrais encore essayer de saisir la nécessité de l'élaboration de votre projet de loi de programme. Il ne semble ni remettre en cause la planification nationale et régionale, ni porter atteinte aux actions prioritaires décidées par l'Etat en concertation avec les régions. Son existence est légitimée par la volonté du Gouvernement d'apporter des dotations complémentaires. Il devrait renforcer la politique économique et sociale menée jusqu'à présent. Il devrait pour cela être clair, transparent tant sur le plan financier que sur le plan des objectifs à atteindre, et ne pas entretenir ce flou qui laisse supposer des velléités de résurgence du contrôle *a priori*. Il ressemble trop, par certains côtés, aux différents plans - les plans Messmer, Dijoud - que vos amis politiques avaient l'habitude de proposer aux populations d'outre-mer.

En résumé, monsieur le ministre, votre projet de loi de programme n'est en réalité que le programme d'une campagne électorale dont l'issue se situe en 1988. Compte tenu des expériences passées, permettez-moi d'être sceptique quant à son application. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, à cette heure, vous voudrez sans doute renvoyer la suite de la discussion à la prochaine séance. (*Assentiment.*)

12

### NOMINATION DES MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Luc Dejoie, Alphonse Arzel, Jean Faure, José Balarello, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman ;

Suppléants : MM. Charles Jolibois, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Paul Girod, Paul Masson, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et M. Raymond Courrière.

13

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 13 novembre 1986 :

#### A dix heures quinze :

1. Suite de la discussion du projet de loi de programme après déclaration d'urgence (n° 11, 1986-1987), relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Rapport (n° 58, 1986-1987) de M. Louis Virapoullé, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 61, 1986-1987) de M. Henri Goetschy, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis (n° 63, 1986-1987) de M. Franz Duboscq, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis (n° 62, 1986-1987) de M. Josselin de Rohan, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

#### A quatorze heures trente :

2. Questions au Gouvernement.

3. Suite de l'ordre du jour du matin.

#### A vingt et une heures trente :

4. Discussion de la proposition de loi (n° 274, 1983-1984) adoptée par l'Assemblée nationale et tendant à autoriser la conversion en capital d'une rente compensatoire.

Rapport (n° 399, 1983-1984) de M. Charles Jolibois, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à cette proposition de loi n'est plus recevable.

5. Discussion du projet de loi organique (n° 411, 1985-1986) relatif aux magistrats de l'ordre judiciaire servant dans les organisations internationales.

Rapport (n° 14, 1986-1987) de M. Jacques Thyraud, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi organique n'est plus recevable.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi organique.

6. Suite de la discussion du projet de loi de programme après déclaration d'urgence (n° 11, 1986-1987), relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Rapport (n° 58, 1986-1987) de M. Louis Virapoullé, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 61, 1986-1987) de M. Henri Goetschy, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis (n° 63, 1986-1987) de M. Franz Duboscq, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis (n° 62, 1986-1987) de M. Josselin de Rohan, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

**Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1987**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1987 est fixé au samedi 15 novembre 1986, à dix-sept heures.

**Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1987**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1987 est fixé au lundi 17 novembre 1986, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée le jeudi 13 novembre 1986, à une heure cinq.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRÉ BOURGEOT*

**MODIFICATIONS AUX LISTES  
DES MEMBRES DES GROUPES**

GRUPE DE L'UNION CENTRISTE  
(62 membres au lieu de 61)

Ajouter le nom de M. Jacques Grandon.

SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE  
(4 au lieu de 5)

Supprimer le nom de M. Jacques Grandon.

# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL de la séance du mercredi 12 novembre 1986

## SCRUTIN (N° 25)

sur la motion n° 105 de Mme Marie-Claude Beaudeau et du groupe communiste tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

Nombre de votants .....	317
Nombre des suffrages exprimés .....	254
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	128
Pour .....	15
Contre .....	239

Le Sénat n'a pas adopté.

### Ont voté pour

MM. Henri Bangou Mme Marie-Claude Beaudeau Jean-Luc Bécart Mme Danielle Bidard Reydet	André Duroméa Mme Paulette Fost Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis Jean Garcia Charles Lederman	Mme Hélène Luc Louis Minetti Ivan Renar Paul Souffrin Hector Viron Robert Vizet
---	---	--

### Ont voté contre

MM. François Abadie Michel d'Aillières Paul Alduy Michel Alloncle Jean Amelin Hubert d'Andigné Maurice Arreckx Alphonse Arzel José Balarello René Ballayer Bernard Barbier Jean Barras Jean-Paul Bataille Gilbert Baumet Jean-Michel Baylet Henri Belcour Paul Bénard Jean Bénard Mousseaux Jacques Bérard Georges Berchet Guy Besse André Bettencourt Jacques Bimbenet Jean-Pierre Blanc Maurice Blin André Bohl Roger Boileau Stéphane Bonduel Christian Bonnet Amédée Bouquerel Yvon Bourges Raymond Bourguine Philippe de Bourgoing Raymond Bouvier Jean Boyer (Isère) Louis Boyer (Loiret) Jacques Braconnier Pierre Brantus Louis Brives Raymond Brun	Guy Cabanel Louis Caiveau Michel Caldagues Robert Calmejane Jean-Pierre Cantegrit Paul Caron Pierre Carous Ernest Cartigny Marc Castex Louis de Cатуélan Jean Cauchon Joseph Caupert Auguste Cazalet Jean Chamant Jean-Paul Chambriard Maurice Charretier Jacques Chaumont Michel Chauty Jean Chérioux Roger Chinaud Auguste Chupin Jean Clouet Jean Cluzel Jean Colin Henri Collard Henri Collette Françoise Collomb Charles-Henri de Cossé-Brissac Maurice Couve de Murville Pierre Croze Michel Crucis Charles de Cuttoli Marcel Daunay Désiré Debavelaere Luc Dejoie Jean Delaneau François Delga Jacques Delong Charles Descours	Jacques Descours Desacres Georges Dessaigne Emile Didier André Diligent Franz Duboscq Pierre Dumas Jean Dumont Michel Durafour Edgar Faure (Doubs) Jean Faure (Isère) Maurice Faure (Lot) Louis de La Forest Marcel Fortier André Fosset Jean-Pierre Fourcade Philippe François Jean François-Poncet Jean Francou Philippe de Gaulle Jacques Genton Alain Gérard François Giacobbi Michel Giraud (Val-de-Marne) Jean-Marie Girault (Calvados) Paul Girod (Aisne) Henri Goetschy Jacques Golliet Yves Goussebaire-Dupin Adrien Gouteyron Jacques Grandon Paul Graziani Jacques Habert Hubert Haenel Emmanuel Hamel Mme Nicole de Hauteclouque Marcel Henry
--	---	--

Rémi Herment Daniel Hoeffel Jean Huchon Bernard-Charles Hugo Claude Huriet Roger Husson André Jarrot Pierre Jeambrun Charles Jolibois Louis Jung Paul Kauss Pierre Lacour Pierre Laffitte Christian de La Malène Jacques Larché Gérard Larcher Bernard Laurent René-Georges Laurin Marc Lauriol Guy de La Verpillière Louis Lazuech Henri Le Breton Jean Lecanuet Yves Le Cozannet Modeste Legouez Bernard Legrand (Loire-Atlantique) Jean-François Le Grand (Manche) Edouard Le Jeune (Finistère) Max Lejeune (Somme) Bernard Lemarié Charles-Edmond Lenglet Roger Lise Georges Lombard (Finistère) Maurice Lombard (Côte-d'Or) Pierre Louvot Roland du Luart Marcel Lucotte Jacques Machet Jean Madelain	Paul Malassagne Guy Malé Kléber Malécot Hubert Martin Christian Masson (Ardennes) Paul Masson (Loiret) Serge Mathieu Michel Maurice-Bokanowski Louis Mercier Pierre Merli Daniel Millaud Michel Miroudot Mme Hélène Missoffe Josy Moinet Claude Mont Geoffroy de Montalembert Jacques Mossion Arthur Moulin Georges Mouly Jacques Moutet Jean Natali Lucien Neuwirth Henri Olivier Charles Ornano Paul d'Ornano Jacques Oudin Dominique Pado Sosefo Makapé Papilio Bernard Pellarin Jacques Pelletier Albert Pen Hubert Peyou Jean-François Pintat Alain Pluchet Raymond Poirier Christian Poncelet Henri Portier Roger Poudonson Richard Pouille André Pourny Claude Prouvoyeur Jean Puech
--	---

André Rabineau Henri de Raincourt Jean-Marie Rausch Joseph Raybaud Michel Rigou Guy Robert (Vienne) Paul Robert (Cantal) Mme Nelly Rodi Jean Roger Josselin de Rohan Roger Romani Olivier Roux Marcel Rudloff Roland Ruet Michel Rufin Pierre Salvi Pierre Schiélé Maurice Schumann Abel Sempé Paul Séramy Pierre Sicard Jean Simonin Michel Sordel Raymond Soucaret Michel Souplet Louis Souvet Pierre-Christian Taittinger Jacques Thyraud Jean-Pierre Tizon Henri Torre René Travert René Trégouet Georges Treille Emile Tricon François Trucy Dick Ukeiwé Jacques Valade Pierre Vallon Albert Vecten Xavier de Villepin Louis Virapoullé Albert Voilquin André-Georges Voisin
---

### Se sont abstenus

MM. Guy Allouche François Autain Germain Authié Jean-Pierre Bayle Jacques Bellanger Georges Benedetti Roland Bernard Noël Berrier Jacques Bialski Marc Bœuf Charles Bonifay Marcel Bony Jacques Carat Michel Charasse William Chervy Félix Ciccolini Marcel Costes Raymond Courrière Roland Courteau Michel Darras Marcel Debarge	André Delelis Gérard Delfau Lucien Delmas Rodolphe Désiré Michel Dreyfus-Schmidt Léon Eeckhoutte Claude Estier Jules Faigt Gérard Gaud Roland Grimaldi Robert Guillaume Philippe Labeyrie Tony Larue Robert Laucournet Bastien Leccia Louis Longueueque Paul Loridant François Louisy Philippe Madrelle Michel Manet	Jean-Pierre Masseret Pierre Matraja Jean-Luc Mélenchon André Méric Michel Moreigne Guy Penne Daniel Percheron Louis Perrein Jean Peyrafitte Maurice Pic Robert Pontillon Roger Quilliot Albert Ramassamy Mlle Irma Rapuzzi Tony Larue René Regnault Gérard Roujas André Rouvière Robert Schwint Franck Sérusclat Raymond Tarcy Fernand Tardy Marcel Vidal
--	---	---

**N'ont pas pris part au vote**

MM. Alain Poher, président du Sénat, et Etienne Dailly, qui présidait la séance.

**A délégué son droit de vote**

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Noël Berrier à Robert Guillaume.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

**SCRUTIN (N° 26)**

sur les conclusions de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi complétant la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse et la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Nombre de votants .....	316
Nombre des suffrages exprimés .....	316
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	159
Pour .....	228
Contre .....	88

Le Sénat a adopté.

**Ont voté pour****MM.**

Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Michel Alloncle  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
Maurice Arreckx  
Alphonse Arzel  
José Balarello  
René Ballayer  
Bernard Barbier  
Jean Barras  
Jean-Paul Bataille  
Gilbert Baumet  
Henri Belcour  
Paul Bénard  
Jean Bénard  
Mousseaux  
Jacques Bérard  
Georges Berchet  
Guy Besse  
André Bettencourt  
Jacques Bimbenet  
Jean-Pierre Blanc  
Maurice Blin  
André Bohl  
Roger Boileau  
Christian Bonnet  
Amédée Bouquerel  
Yvon Bourges  
Raymond Bourguine  
Philippe de Bourgoing  
Raymond Bouvier  
Jean Boyer (Isère)  
Louis Boyer (Loiret)  
Jacques Braconnier  
Pierre Brantus

Louis Brives  
Raymond Brun  
Guy Cabanel  
Louis Caiveau  
Michel Caldagues  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Cantegrit  
Paul Caron  
Pierre Carous  
Ernest Cartigny  
Marc Castex  
Louis de Catuélan  
Jean Cauchon  
Joseph Caupert  
Auguste Cazalet  
Jean Chamant  
Jean-Paul Chambriard  
Maurice Charretier  
Jacques Chaumont  
Michel Chauty  
Jean Chérioux  
Roger Chinaud  
Auguste Chupin  
Jean Clouet  
Jean Colin  
Henri Collard  
Henri Collette  
Francisque Collomb  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Maurice Couve  
de Murville  
Pierre Croze  
Michel Crucis  
Charles de Cuttoli  
Etienne Dailly

Marcel Daunay  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
François Delga  
Jacques Delong  
Charles Descours  
Jacques Descours  
Desacres  
Georges Dessaigne  
André Diligent  
Franz Duboscq  
Pierre Dumas  
Jean Dumont  
Michel Durafour  
Edgar Faure (Doubs)  
Jean Faure (Isère)  
Louis de La Forest  
Marcel Fortier  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Philippe François  
Jean François-Poncet  
Jean Francou  
Philippe de Gaulle  
Jacques Genton  
Alain Gérard  
Michel Giraud  
(Val-de-Marne)  
Jean-Marie Girault  
(Calvados)  
Paul Girod (Aisne)  
Henri Goetschy  
Jacques Golliet  
Yves Goussebaire-  
Dupin

Adrien Gouteyron  
Jacques Grandon  
Paul Graziani  
Jacques Habert  
Hubert Haenel  
Emmanuel Hamel  
Mme Nicole  
de Hauteclouque  
Marcel Henry  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Bernard-Charles Hugo  
Claude Huriet  
Roger Husson  
André Jarrot  
Pierre Jeambrun  
Charles Jolibois  
Louis Jung  
Paul Kauss  
Pierre Lacour  
Pierre Laffitte  
Christian  
de La Malène  
Jacques Larché  
Gérard Larcher  
Bernard Laurent  
René-Georges Laurin  
Marc Lauriol  
Guy de La Verpillière  
Louis Lazuech  
Henri Le Breton  
Jean Lecanuet  
Yves Le Cozannet  
Modeste Legouez  
Bernard Legrand  
(Loire-Atlantique)  
Jean-François  
Le Grand (Manche)  
Edouard Le Jeune  
(Finistère)  
Max Lejeune (Somme)  
Bernard Lemarié  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Roger Lise  
Georges Lombard  
(Finistère)

**MM.**

François Abadie  
Guy Allouche  
François Autain  
Germain Authié  
Henri Bangou  
Jean-Pierre Bayle  
Jean-Michel Baylet  
Mme Marie-Claude  
Beaudeau  
Jean-Luc Bécart  
Jacques Bellanger  
Roland Bernard  
Georges Benedetti  
Noël Berrier  
Jacques Bialski  
Mme Danielle  
Bidard Reydet  
Marc Bœuf  
Stéphane Bonduel  
Charles Bonifay  
Marcel Bony  
Jacques Carat  
Michel Charasse  
William Chery  
Félix Ciccolini  
Marcel Costes  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Michel Darras  
Marcel Debarge  
André Delelis

Maurice Lombard  
(Côte-d'Or)  
Pierre Louvot  
Roland du Luart  
Marcel Lucotte  
Jacques Machet  
Jean Madelain  
Paul Malassagne  
Guy Malé  
Kléber Malécot  
Hubert Martin  
Christian Masson  
(Ardenne)  
Paul Masson (Loiret)  
Serge Mathieu  
Michel Maurice-  
Bokanowski  
Louis Mercier  
Pierre Merli  
Daniel Millaud  
Michel Miroudot  
Mme Hélène Missoffe  
Claude Mont  
Geoffroy  
de Montalembert  
Jacques Mossion  
Arthur Moulin  
Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Henri Olivier  
Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Jacques Oudin  
Dominique Pado  
Sosefo Makapé  
Papilio  
Bernard Pellarin  
Jacques Pelletier  
Jean-François Pintat  
Alain Pluchet  
Raymond Poirier  
Christian Poncelet  
Henri Portier  
Roger Poudonson  
Richard Pouille  
André Pourny

**Ont voté contre**

Gérard Delfau  
Lucien Delmas  
Rodolphe Désiré  
Emile Didier  
André Duroméa  
Léon Eeckhoutte  
Claude Estier  
Jules Faigt  
Maurice Faure (Lot)  
Mme Paulette Fost  
Mme Jacqueline  
Frayssé-Cazalis  
Jean Garcia  
Gérard Gaud  
François Giacobbi  
Roland Grimaldi  
Robert Guillaume  
Philippe Labeyrie  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
Bastien Leccia  
Charles Lederman  
Louis Longuequeue  
Paul Loridant  
François Louisy  
Mme Hélène Luc  
Philippe Madrelle  
Michel Manet  
Jean-Pierre Masseret  
Pierre Matraja  
Jean-Luc Mélenchon

Claude Prouvoyeur  
Jean Puech  
André Rabineau  
Henri de Raincourt  
Jean-Marie Rausch  
Joseph Raybaud  
Guy Robert  
(Vienne)  
Paul Robert  
(Cantal)  
Mme Nelly Rodi  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Olivier Roux  
Marcel Rudloff  
Roland Ruet  
Michel Rufin  
Pierre Salvi  
Pierre Schiélé  
Maurice Schumann  
Abel Sempé  
Paul Séramy  
Roger Sicard  
Jean Simonin  
Michel Sordel  
Raymond Soucarré  
Michel Souplet  
Louis Souvet  
Pierre-Christian  
Taittinger  
Jacques Thyraud  
Jean-Pierre Tizon  
Henri Torre  
René Travert  
René Trégouet  
Georges Treille  
Emile Tricon  
François Trucy  
Dick Ukeiwé  
Jacques Valade  
Pierre Vallon  
Albert Vecten  
Xavier de Villepin  
Louis Virapoullé  
Albert Voilquin  
André-Georges Voisin

**N'a pas pris part au vote**

M. Jean Cluzel.

**N'ont pas pris part au vote**

MM. Alain Poher, président du Sénat, et Michal Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

**A délégué son droit de vote**

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

M. Noël Berrier à Robert Guillaume.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	317
Nombre des suffrages exprimés .....	317
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	159
Pour .....	228
Contre .....	89

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.