

N° 63

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, *vice-présidents*; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, *secrétaires*; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dally, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tallhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 10), 474 (tome VI), 475 (tome IV) et in-3° 57.

Sénat : 57, 58 (annexe 8) et 60 (tome XXII) (1981-1982).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
I: — Le poids de l'histoire	6
La Guadeloupe	6
La Martinique	6
La Guyane	7
La Réunion	7
Saint-Pierre-et-Miquelon	9
La collectivité territoriale de Mayotte	9
II. — L'évolution législative et administrative	13
A. — Le régime législatif	13
1. — L'assimilation législative et la nécessité des adaptations	13
2. — Les difficultés de l'extension et de l'adaptation des textes aux Départements d'Outre-Mer	15
B. — L'organisation administrative	16
1. — Le Secrétariat d'Etat aux D. O. M.-T. O. M.	16
2. — L'institution régionale	16
3. — Le régime départemental	17
a) Le rôle spécifique du préfet	17
b) Les attributions particulières du conseil général	18
c) Le personnel administratif départemental	19
d) Les finances départementales	20
4. — Le régime communal	21
a) L'évolution de l'organisation municipale	21
b) Les finances communales	22
— l'octroi de mer	22
— la dotation globale de fonctionnement	24
— l'évolution de la situation financière des communes	24
c) Les problèmes du personnel communal	24
5. — L'organisation et le fonctionnement de la justice	25
6. — Les Départements d'Outre-Mer face aux perspectives de décen- tralisation	26
III. — Les problèmes du développement économique	28
A. — L'action du F. I. D. O. M.	28
B. — La consolidation de la production agricole	32
1. — La restructuration de l'industrie sucrière à la Réunion	32

	Pages.
2. — La production bananière des Antilles.....	33
3. — L'exploitation forestière en Guyane.....	34
4. — La pêche industrielle à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	35
C. — <i>Les incitations à la création d'entreprises industrielles et commerciales</i>	35
D. — <i>Le développement du tourisme</i>	36
E. — <i>Les transports maritimes</i>	37
F. — <i>Les installations portuaires : le port de Longoni, à Mayotte</i>	38
G. — <i>L'indemnisation des dégâts causés par les cyclones</i>	39
H. — <i>L'aide fournie par la Communauté économique européenne</i>	40
1. — <i>L'application des politiques communautaires</i>	40
2. — <i>Les organisations communes de marché</i>	41
3. — <i>Les mesures liées à la spécificité des Départements d'Outre-Mer au sein de la Communauté</i>	42
IV. — <i>Bilan démographique, migratoire et social</i>	44
A. — <i>Le bilan démographique et migratoire</i>	44
1. — <i>L'évolution démographique</i>	44
2. — <i>Les migrations : le B. U. M. I. D. O. M.</i>	45
B. — <i>La situation sociale</i>	49
1. — <i>L'emploi et le régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi</i>	49
a) <i>L'emploi</i>	49
b) <i>Le régime d'indemnisation</i>	49
2. — <i>La sécurité sociale et l'aide sociale</i>	51
a) <i>L'effort social de l'Etat</i>	51
b) <i>Le régime général de sécurité sociale</i>	52
c) <i>Les prestations familiales</i>	54
d) <i>L'objectif à atteindre : la parité complète</i>	55
3. — <i>L'aide au logement</i>	57
a) <i>Les logements sociaux</i>	57
b) <i>L'aide personnalisée au logement et l'allocation logement à caractère social</i>	57
Conclusion	59
Annexes	61

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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

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

Cette métamorphose lente mais progressive trouve sa cause dans le désir de permettre à l'homme de l'Outre-Mer de bénéficier de conditions de vie plus décentes et plus agréables.

L'extension Outre-Mer des mesures qui régissent la vie de la Nation apparaît maintenant comme étant une priorité et tout le monde est d'ailleurs d'accord pour affirmer que le processus de l'intégration législative, ainsi mise en marche, doit s'accélérer.

C'est d'ailleurs le seul moyen à même de permettre d'harmoniser les différences et d'accorder les contradictions.

Dans ce monde bouleversé, déchiré et tourmenté par une crise économique dont l'issue est incertaine, la population des Départements d'Outre-Mer manifeste une inquiétude grandissante mais légitime.

Elle souhaite et espère que grâce à l'effort et à la solidarité nationale, à une politique fondée sur l'équité, elle pourra continuer à bâtir notamment pour les plus défavorisés un avenir plus humain et plus réaliste.

I. — LE POIDS DE L'HISTOIRE

La Guadeloupe.

C'est Christophe Colomb qui, le 3 mai 1493, baptisa « Santa Maria de Guadeloupe de Estremadura » l'île principale qui devait devenir la Guadeloupe. Négligée pendant 120 ans, c'est à l'instigation de Belain d'Esnanbuc, gouverneur de Saint-Christophe, que Liénard de l'Olive et du Plessis d'Ossonville, deux gentilshommes normands, entreprennent la colonisation officielle de l'île. Ravagée en 1691 et en 1703 par les Anglais, la Guadeloupe est occupée par ceux-ci de 1759 à 1763 ; en avril 1790, profitant de la lutte entre les royalistes et les révolutionnaires, les Anglais s'emparent à nouveau de l'île ; un mois plus tard, le conventionnel Victor Hugues, nommé par le Comité de salut public, débarque en Guadeloupe, promulgue le décret du 16 pluviôse an II qui abolit l'esclavage et, en décembre 1794, achève, avec l'aide des esclaves libérés, de chasser les Anglais.

Rétabli sous l'Empire, puis sous la Restauration, l'esclavage est définitivement aboli en 1848 à l'instigation de Barbès et de Schoelcher.

Sous la III^e République, la démocratie politique se développera progressivement ; dès le 10 novembre 1870, le Gouvernement provisoire décidait que la Guadeloupe aurait deux députés et un sénateur.

Après avoir participé à l'effort de guerre en 1939-1940, la Guadeloupe est d'abord soumise à l'administration de Vichy, avant de se rallier au comité français de libération nationale le 19 juillet 1943.

La loi du 19 mars 1946 érige la Guadeloupe en Département d'Outre-Mer de la République française.

La Martinique.

C'est le 11 novembre 1493, jour de la Saint-Martin, que Christophe Colomb découvrit l'île qui devait, du fait de cette coïncidence, prendre le nom de Martinique. Belain d'Esnanbuc, gouverneur de Saint-Christophe, s'installe en Martinique le 20 janvier 1635 et commence la colonisation ; son neveu, Du Parquet, fera construire au milieu du xvii^e siècle Fort-Royal, qui deviendra Fort-de-France.

En 1664, le roi de France place la Martinique, Sainte Marie, la Grenade et les Grenadines sous la tutelle de la Compagnie des Indes occidentales. Dix ans plus tard, après une attaque hollandaise, l'île est intégrée dans le domaine royal.

Repoussés en 1759, les Anglais s'emparent de l'île en février 1762 et l'occupent neuf mois.

La Révolution française a de profonds retentissements à la Martinique ; reconnue comme française en 1802 au terme du traité d'Amiens, l'île est à nouveau occupée par les Anglais en 1809 puis remise à la France en 1814 après la chute de l'Empire. En 1848, à l'instigation de Schoelcher, l'esclavage est, comme en Guadeloupe, définitivement aboli.

Malgré l'établissement du suffrage universel et de la représentation parlementaire, les antagonismes ethniques et sociaux resteront violents sous la III^e République. En juin 1943, la Martinique rejoindra les forces de la France libre. Elle devient Département français le 19 mars 1946.

La Guyane.

Découverte en 1499 par les Espagnols, la Guyane ne verra s'établir les premiers comptoirs français que dans les années 1620. Cayenne est fondée en 1634. Les Jésuites vont exploiter la Guyane et contribuer au développement de ses cultures ; leur expulsion fut gravement préjudiciable à la mise en valeur du pays. La Révolution apportera la première abolition de l'esclavage mais aussi les premières déportations à Cayenne, ce qui nuira longtemps à la réputation de la contrée. La ruée vers l'or en 1870 et en 1914 détournera durablement les Guyanais de l'agriculture et de l'industrie.

Le bague fut considérablement réduit après la suppression de la transportation, décidée par le décret-loi du 17 juin 1938, avant d'être désaffecté d'une manière définitive en 1947.

La loi du 19 mars 1946 donne à la Guyane comme à la Guadeloupe et à la Martinique le statut de Département français mais laisse subsister le territoire de l'Inini soumis à un régime spécial qui ne sera supprimé qu'en 1969.

La Réunion.

Les Français furent les premiers à s'intéresser à la Réunion. C'est Richelieu qui, 1642, fit prendre possession de l'île, au nom du roi de France, par la Compagnie française de l'Orient.

La colonisation réelle de l'île Bourbon — comme on appela dès lors la Réunion — est le résultat d'un projet de Colbert qui créa en 1664 la Compagnie des Indes orientales qui visait d'ailleurs essentiellement la colonisation de Madagascar.

C'est dans la deuxième décade du XVIII^e siècle que la Compagnie des Indes décide de mettre systématiquement en valeur l'île Bourbon en y développant la culture du caféier.

Toute l'histoire de l'île sera alors dominée par la personnalité de Mahé de Labourdonnais, gouverneur de 1735 à 1746, qui estime que les Mascareignes doivent devenir des bases navales jouant un rôle prépondérant dans le vaste conflit qui oppose Français et Anglais en Inde.

Sous la Révolution, l'organisation politique et administrative de l'île est des plus changeantes, subissant le contrecoup des vicissitudes de la vie politique nationale et celui des événements locaux.

Après cinq ans d'occupation anglaise, de 1810 à 1815, l'organisation administrative définitive de l'île est régie par une ordonnance du 21 août 1825 ; ce texte fondamental devait d'ailleurs servir de modèle pour l'organisation des colonies pendant près de cent cinquante ans ; il conférait un large pouvoir au gouverneur, notamment dans les matières législatives, tout en introduisant un certain élément électif, renforcé, cinq ans plus tard, par la charte de 1830.

La Seconde République tente de réaliser l'assimilation de la colonie réunionnaise à la Métropole avant que le Second Empire ne revienne à une conception plus traditionnelle de la colonie. Le 20 novembre 1870, les Réunionnais élisent deux représentants qui partirent pour Bordeaux où l'Assemblée Nationale les admit en son sein. Les lois constitutionnelles de 1880 accordèrent à la Réunion un sénateur et un député, la loi de 1881, un sénateur et deux députés.

La Réunion ne joue qu'un rôle mineur dans la Seconde Guerre mondiale. Cependant, dès le 16 juin 1940, lorsque la défaite française est connue, des propositions multiples affluent chez le Gouvernement pour demander la continuation de la lutte ; c'est le 18 novembre 1942 que la Réunion est libérée par les troupes du comité de la France libre.

En 1945, la Réunion connaît de grandes difficultés économiques et sociales. Parmi toutes les solutions possibles pour accomplir la tâche de reconstruction et rompre avec l'organisation administrative anachronique de 1825, la transformation de l'île en département apparaît comme la plus logique. Ce qui est fait par la loi du 19 mars 1946.

Saint-Pierre et Miquelon.

Les îles de Saint-Pierre et Miquelon sont françaises depuis 1604. Des interruptions de souveraineté se sont produites pendant les guerres du xvii^e siècle et du début du xix^e siècle alors que les Anglais et les Français se livraient une lutte sans merci pour la possession de ces petites îles. Depuis le 15 mars 1816, l'archipel n'a pas cessé d'être français. Il a participé à tous les événements de la vie nationale. Territoire d'Outre-Mer jusqu'au vote de l'Assemblée Nationale, il est devenu département à partir de cette date, le 19 juillet 1976. La population du département, estimée à 5 840 habitants en 1974, est constituée de descendants de Bretons, Normands et Basques rassemblés dans deux agglomérations, Saint-Pierre, le chef-lieu (5 232 habitants) et Miquelon (608 habitants).

La collectivité territoriale de Mayotte.

Mayotte est devenue colonie française en 1841, date à laquelle son souverain malgache, Andriantsouly, la cède à la France pour obtenir la protection de celle-ci contre les visées de ses voisins. Cette annexion a été motivée pour l'essentiel par la volonté de reconstituer dans l'océan Indien une base navale susceptible de remplacer l'île Maurice, perdue en 1810, mais cette idée a été abandonnée par la suite au profit de Diego Suarez à Madagascar.

Les autres îles de l'archipel des Comores, placées sous le protectorat français par plusieurs traités signés en 1886, 1887 et 1892 avec leurs souverains respectifs, furent annexées par la France en 1912, après la conquête de Madagascar, dont elles constituèrent une dépendance jusqu'en 1946.

La loi du 9 mai 1946, abrogeant la loi d'annexion du 25 juillet 1912, conféra aux Comores l'autonomie administrative et financière, et fit de l'archipel, pour la première fois dans l'histoire, une entité administrative.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'organisation du Territoire fut définie par deux décrets du 24 septembre et du 25 octobre 1946. Le premier érigeait les Comores en Territoire d'Outre-Mer et conférait à l'administration supérieure, assistée d'un conseil privé, des pouvoirs plus étendus que par le passé ; le second apportait l'innovation essentielle en créant une assemblée territoriale élue, dénommée à l'époque conseil général mais dotée de compétences plus étendues que ses homologues métropolitaines.

La loi cadre du 23 juin 1956 et le décret du 27 juillet 1957 accentuèrent la décentralisation administrative, d'une part, en créant un conseil de gouvernement chargé notamment d'exécuter les décisions de l'Assemblée et d'approuver les projets d'arrêtés pris par le chef du territoire dans le cadre de la réglementation économique, et de l'organisation administrative, d'autre part, en étendant les pouvoirs de l'Assemblée territoriale qui allait désormais disposer de larges pouvoirs réglementaires.

Lors du référendum du 28 septembre 1958, les Comores approuvèrent massivement le projet de Constitution et, le 11 décembre 1958, l'Assemblée territoriale opta pour le maintien du statut de Territoire d'Outre-Mer.

Le statut de ce territoire fut modifié par les lois des 22 décembre 1961 et 3 janvier 1968, dans le sens d'une autonomie croissante, et, dès 1972, est amorcé le processus conduisant à l'indépendance, malgré l'opposition des représentants de Mayotte.

Dans un premier temps, la volonté des habitants de cette île de demeurer Français a été prise en compte par le Gouvernement, et le 31 janvier 1972, M. Pierre Messmer, alors Ministre d'Etat, chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer, déclarait à Mayotte : « Mayotte, française depuis cent trente ans, peut le rester autant d'années si elle le désire. Les populations seront consultées dans ce but et il sera procédé, à cette occasion, à un référendum île par île. Si vous ne souhaitez pas vous séparer de la France, la France ne souhaite pas se séparer de vous. »

Mais, en septembre 1973, M. Stasi, alors Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer, semblait prendre position en faveur d'une solution fédérale en déclarant : « Il faut permettre à chaque île d'affirmer sa personnalité. Chacune doit pouvoir gérer ses propres affaires, avoir une part équitable de l'aide de la France, des subventions, des crédits. C'est cela le principe de la régionalisation sur lequel nous sommes tombés d'accord et que nous sommes décidés à mettre en œuvre. »

Les mêmes hésitations se retrouvent lors de l'examen par le Parlement de la loi du 23 novembre 1974, organisant une consultation des populations des Comores.

Le projet initial prévoyait une consultation globale de « la population » du Territoire et c'est à la suite d'amendements du Sénat qu'a été retenu le principe d'un décompte, île par île, les mots « les populations » étant substitués aux mots « la population », mais sans que soient clairement explicitées les conséquences d'un vote négatif d'une ou de plusieurs des îles composant l'archipel.

Rien ne précisait non plus quelles seraient les institutions du nouvel État comorien, ni même par quelle autorité elles seraient élaborées.

Ces attermoiements devaient peser lourd sur la suite des événements, le référendum organisé le 22 décembre 1974 ayant donné une large majorité aux partisans de l'indépendance dans les îles de Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli, et Mayotte s'étant prononcée contre celle-ci à la majorité des deux tiers, ainsi qu'il était aisé de le prévoir.

D'autre part, ainsi qu'a pu le constater la délégation parlementaire qui s'est alors rendue sur place, la concorde était loin d'exister parmi les partisans de l'indépendance quant aux modalités de celle-ci.

C'est pourquoi, par la loi du 3 juillet 1975, le Parlement a prévu la réunion d'une conférence constitutionnelle réunissant les représentants de toutes les formations politiques de l'archipel, y compris Mayotte, afin de tenter de parvenir à un accord.

Il n'en a point été ainsi.

Dès le 6 juillet 1975, les élus de la Grande Comore, Anjouan et Mohéli déclaraient unilatéralement l'indépendance, tandis que, le même jour, ceux de Mayotte se désolidarisaient de cet acte — d'ailleurs totalement illégal au regard du droit français.

C'est ainsi que l'ancien Territoire des Comores s'est trouvé scindé en deux par la volonté même de ses habitants, et cela sans que la France ait une responsabilité quelconque dans une situation de fait dont son Gouvernement n'a pu que prendre acte par une déclaration du 9 juillet 1975.

La loi du 31 décembre 1975 a ensuite mis fin juridiquement à l'appartenance à la République française des trois îles de Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli et a organisé deux consultations à Mayotte, l'une pour demander aux habitants de cette île s'ils entendaient rester Français ou devenir Comoriens et l'autre pour les inviter à choisir leur statut au sein de la République française.

La première de ces consultations, organisée le 8 février 1976, a abouti, par un vote quasi unanime des Mahorais, au maintien de Mayotte dans la République française. A l'occasion de la seconde, le 11 avril 1976, les habitants de Mayotte, dans leur très grande majorité, ont demandé pour leur île le statut de Département d'Outre-Mer.

Cette procédure a, d'autre part, fait l'objet d'une approbation sans réserve de la plus grande autorité juridique de notre pays, le Conseil constitutionnel, par une décision du 30 décembre 1975.

Aussi le Gouvernement en a-t-il, fort logiquement, tiré les conséquences en déposant, le 12 mai 1976, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, un projet de loi qui, dans son article premier, disposait que « Mayotte constitue au sein de la République française un Département d'Outre-Mer ».

Mais ce texte, bien qu'ayant fait l'objet d'un examen en commission, n'a jamais été voté en séance publique, et a été retiré au profit d'un autre projet faisant de Mayotte une collectivité territoriale non dénommée, conformément à une possibilité prévue par l'article 72 de la Constitution. Ce statut *sui generis* est d'ailleurs fort proche de celui de département, puisqu'il comporte des communes, des cantons, un préfet et un conseil général. Tel a été l'objet de la loi du 24 décembre 1976.

Le statut ainsi adopté n'avait, toutefois, qu'un caractère provisoire : l'article premier (alinéa 2) de la loi du 24 décembre 1976 prévoyait, en effet, les dispositions suivantes :

« Au terme d'un délai d'au moins trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, si le conseil général en fait la demande à la majorité des deux tiers, sur le maintien du statut défini aux articles ci-après ou sur la transformation de Mayotte en département, ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent. »

Ce délai de trois ans était destiné à permettre à Mayotte de rattraper un retard considérable, tant sur le plan juridique que sous l'angle économique et social. La loi du 24 décembre 1976 prévoyait d'ailleurs, à cet effet, « l'intervention directe des services, des établissements publics, des entreprises publiques et des fonds d'investissement et de développement de l'Etat ». Le Gouvernement était, en outre, autorisé, en application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des ordonnances :

— jusqu'au 30 avril 1977, pour étendre et adapter à Mayotte le Code de l'administration communale et le Code électoral ;

— jusqu'au 1^{er} octobre 1977, pour déterminer le régime administratif et financier de Mayotte ;

— jusqu'au 1^{er} juillet 1979, en vue de l'extension ou de l'adaptation de la législation métropolitaine à Mayotte.

La mise en œuvre de ces diverses dispositions a malheureusement été très insuffisante, et, par une loi du 22 décembre 1979, le statut provisoire de Mayotte a été prorogé pour une durée maximale de cinq ans, la possibilité pour le Gouvernement de légiférer par ordonnances après avis du conseil général étant elle-même prorogée jusqu'au 30 septembre 1982.

II. — L'ÉVOLUTION LEGISLATIVE ET ADMINISTRATIVE

A. — Le régime législatif.

1. — L'ASSIMILATION LÉGISLATIVE ET LA NÉCESSITÉ DES ADAPTATIONS

En 1946, le principe de la spécificité législative auquel étaient soumises les colonies fut abandonné au profit du principe de l'assimilation législative des Départements d'Outre-Mer.

Ce principe sera toutefois nuancé afin de permettre les adaptations nécessitées par les spécificités de ces départements.

Le texte fondamental en la matière est la loi du 19 mars 1946, portant création des Départements d'Outre-Mer, et disposant dans son article 2 que :

« Les lois et les décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine... feront, avant le 1^{er} janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements. »

On remarquera que cette volonté d'assimilation n'était toutefois pas complète, puisque, outre le pouvoir d'adaptation laissé au pouvoir réglementaire en ce qui concerne les textes antérieurs, le régime de la spécificité était maintenu pour ce qui était des textes futurs.

En effet, l'article 3 de la loi maintenait, pour ceux-ci, la nécessité d'une mention expresse prévoyant l'application dans les Départements d'Outre-Mer.

La Constitution du 27 octobre 1946 mit un terme au régime de la spécificité législative ; son article 73 disposait que : « Le régime législatif des Départements d'Outre-Mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exception déterminée par la loi. »

Les textes nouveaux s'appliquent donc désormais de plein droit dans les Départements d'Outre-Mer. Il n'est fait exception à cette règle que s'il est expressément mentionné dans un texte qu'il ne s'applique pas dans les Départements d'Outre-Mer.

Le même principe a été repris par la Constitution le 4 octobre 1958, dont l'article 73 dispose que : « Le régime législatif et l'organisation administrative des Départements d'Outre-Mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur

situation particulière. » L'actuelle Constitution confirme donc que, à défaut d'adaptation expressément formulée, les textes s'appliquent dans les Départements d'Outre-Mer comme en Métropole ; la possibilité d'apporter au régime législatif des adaptations dans la mesure où celles-ci sont rendues nécessaires par la situation particulière de ces départements, est toutefois consacrée constitutionnellement.

Dans un avis du 29 avril 1947, le Conseil d'Etat a confirmé que les textes postérieurs à la Constitution de 1946 s'appliquent de plein droit aux Départements d'Outre-Mer, sauf mention expresse de leur inapplicabilité. Néanmoins il a exclu l'application de plein droit de tous les *textes nouveaux qui modifient une législation ou une réglementation* qui n'a pas été étendue aux Départements d'Outre-Mer : « Les dispositions qui se bornent à modifier des textes législatifs ou réglementaires qui n'étaient pas précédemment en vigueur dans ces départements ne sauraient pas plus que ces textes eux-mêmes, être regardées comme applicables » (voir aussi Cas. crim. 16.11.50).

Les règles régissant l'applicabilité des textes aux Départements d'Outre-Mer peuvent donc ainsi se résumer :

— en ce qui concerne les textes antérieurs à la Constitution de 1946, ils ne sont applicables que si cette applicabilité est précisée dans le texte, ou a été prévue par un décret pris en application de l'article 2 de la loi de 1946.

Le Gouvernement a utilisé la possibilité que lui ont reconnue les avis du Conseil d'Etat du 12 novembre 1946 et du 30 décembre 1947, confirmés par des décisions contentieuses ultérieures, d'apporter les adaptations nécessaires ; on pouvait notamment lire dans l'avis du Conseil d'Etat du 30 décembre 1947 :

« Il résulte de l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 et de la discussion devant l'Assemblée Nationale constituante que le législateur n'a pas entendu faire introduire par décret, de façon pure et simple, l'ensemble des lois et décrets en vigueur sans qu'il soit apporté aucun changement à ces textes, que l'existence des décrets d'application a eu précisément pour but de permettre des adaptations de la législation métropolitaine aux conditions de vie des nouveaux départements.

« Ces modifications et ce maintien en vigueur ne doivent intervenir que de façon limitée et pour tenir compte des situations très différentes entre la Métropole et les nouveaux départements, sans qu'il soit fait échec au principe général d'assimilation en matière législative et réglementaire qu'ont voulu faire prévaloir le législateur et la Constituante » ;

— en ce qui concerne les textes postérieurs à la Constitution de 1946, ils sont applicables aux départements d'outre-mer sauf lorsqu'ils modifient un texte antérieur qui n'a pas été rendu applicable ou lorsque leur inapplicabilité est expressément précisée.

2. — LES DIFFICULTÉS DE L'EXTENSION ET DE L'ADAPTATION DES TEXTES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Une première difficulté réside dans le fait qu'en ce qui concerne certains textes antérieurs à la Constitution de 1946, mais postérieurs à la loi du 19 mars 1946, le Gouvernement n'a pas toujours répondu à l'invitation qui lui avait été faite par l'article 3 de la loi de prévoir, dans chaque texte, une mention expresse indiquant qu'il était applicable dans les Départements d'Outre-Mer. A la suite d'omissions volontaires ou involontaires, ces textes n'ont pas ainsi été rendus applicables.

Pour ce qui est des textes postérieurs à la Constitution de 1946, différentes situations se sont présentées ; si certaines formules telles que « les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux Départements d'Outre-Mer » ne laissent aucun doute, d'autres sont moins explicites. C'est parfois le contenu même du texte qui fait apparaître qu'il n'est susceptible d'être appliqué que sur le territoire métropolitain ; mais le plus souvent, si le texte demeure en principe applicable, la date d'entrée en vigueur dans les Départements d'Outre-Mer est retardée pour permettre de prévoir par décret certaines adaptations ; on peut lire souvent des formulations du genre : « Un décret en Conseil d'Etat fixe la date et les conditions dans lesquelles les dispositions de la présente loi seront applicables dans les Départements d'Outre-Mer, ainsi que les mesures d'adaptation nécessaires. » Ces formulations vont certainement à l'encontre du principe d'assimilation législative, dans la mesure où, en l'absence de délai fixé, les décrets d'application dans les Départements d'Outre-Mer interviennent avec un retard considérable et même, parfois, n'interviennent pas du tout.

Il n'est donc pas toujours chose aisée de savoir quels sont les textes applicables à tel ou tel département d'outre-mer.

Un arrêté du 26 décembre 1960 a institué des commissions d'études législatives chargées de recenser les textes métropolitains non étendus aux Départements d'Outre-Mer et de formuler un avis sur l'opportunité et les modalités d'une éventuelle extension. Il est tout à fait souhaitable que soient recensés d'une manière systématique les textes applicables et les textes non applicables aux Départements d'Outre-Mer. Il n'est pas possible non plus de se résoudre à la non-applicabilité d'une loi dans les départements d'outre-mer,

du fait de la non-intervention du décret d'application pourtant expressément prévu par cette loi. Ainsi qu'il a été fait pour un certain nombre de textes législatifs, il serait nécessaire que chaque texte fixe systématiquement un délai pour la parution des décrets d'application, délai qui tienne compte des pouvoirs particuliers conférés aux conseils généraux en ce qui concerne les mesures d'adaptation nécessaires ; le non-respect de ce délai devrait normalement entraîner l'application intégrale de la loi concernée.

B. — L'organisation administrative.

1. — LE SECRETARIAT D'ETAT AUX DEPARTEMENTS ET AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le rattachement des Départements d'Outre-Mer à un Secrétariat d'Etat spécifique traduit, au niveau de la structure du gouvernement, l'originalité de ces départements.

Des décrets du 13 février 1959, du 24 février et du 20 octobre 1960, définissent les attributions de ce Secrétariat d'Etat.

a) Il exerce, d'une part, des fonctions d'administration directe, assumant dans ces départements des attributions normalement exercées par le Ministre de l'Intérieur et certaines compétences du Ministre des Finances concernant notamment les opérations d'investissements publics et privés (on notera en particulier la préparation et l'exécution des programmes du Fonds d'investissements et de développement des Départements d'Outre-Mer [F.I.D.O.M.] ;

b) Il exerce d'autre part des fonctions de coordination puisqu'il examine préalablement les textes applicables dans les Départements d'Outre-Mer et présente un avis pour chaque nomination de chef de service par un autre Ministre.

2. — L'INSTITUTION REGIONALE

La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, s'applique intégralement aux Départements d'Outre-Mer.

Un décret n° 72-862 du 22 décembre 1972 a étendu à ces départements la réglementation métropolitaine sur les circonscriptions d'action régionale. Les décrets n° 73-232, 73-233 et 73-234 du 2 mars 1973, ainsi que le décret n° 73-918 du 25 septembre 1973 ont érigé en circonscription d'action régionale respectivement les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane.

Il a été ainsi institué des régions « mono-départementales » ainsi que l'avait prévu l'article 20 de la loi du 5 juillet 1972 qui dispose que : « Lorsqu'une région ne comprend qu'un département, le conseil régional est composé des membres du conseil général ainsi que des députés et des sénateurs de la région qui n'appartiennent pas à l'Assemblée départementale et des représentants des communes et des communautés urbaines désignés conformément aux dispositions de l'article 5 ci-dessus ».

3. — LE RÉGIME DÉPARTEMENTAL

a) *Le rôle spécifique du préfet.*

Un décret n° 47-1018 a étendu aux Départements d'Outre-Mer les dispositions applicables en Métropole à l'institution préfectorale, mais ce décret, ainsi que des textes spéciaux, ont reconnu aux préfets de ces départements, des prérogatives particulières qui relèvent, en Métropole, de la compétence du Gouvernement :

— en matière de sûreté et d'ordre public, le préfet est responsable de la sûreté intérieure et extérieure du département ; il dispose des forces militaires et peut déclarer l'état de siège. En vertu de l'article 3 du décret du 27 avril 1960 fixant les conditions d'application dans les Départements d'Outre-Mer de l'article 32 de l'ordonnance du 4 février 1959, le préfet peut suspendre provisoirement de leur fonction, tous les fonctionnaires, à l'exception des magistrats, à charge d'en rendre compte aussitôt au Ministre intéressé et au Secrétaire d'Etat aux Départements et aux Territoires d'Outre-Mer ;

— en ce qui concerne la gestion des services, un décret du 26 avril 1960 confie au préfet le soin de coordonner les activités de tous les chefs de service civil. Les représentants locaux des établissements publics et des sociétés d'Etat ou d'économie mixte rendent compte de leurs activités au préfet, lequel est obligatoirement consulté sur les programmes de ces établissements. Les ministres responsables, ainsi que le Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer, reçoivent chaque année de ces préfets une note d'appréciation d'ensemble sur chacun des chefs de services extérieurs de l'Etat.

L'accord préalable des préfets des Départements d'Outre-Mer est, par ailleurs, obligatoire pour l'octroi des congés et l'envoi en mission de ces fonctionnaires.

Il a été également confié au préfet de Département d'Outre-Mer, d'importantes attributions en matière de développement économique et social.

Un décret du 17 juin 1960 prévoit que les instructions des demandes relatives à l'octroi des primes d'équipement destinées à encourager les investissements créateurs d'emploi relèvent de lui.

D'autre part, son autorisation est aussi exigée pour l'engagement des crédits d'investissement relatifs à des opérations arrêtées par le conseil général et dont bénéficient les collectivités ou établissements.

Pour mémoire, on rappellera que les pouvoirs particuliers du préfet en matière de prix (décret du 25 août 1947) ont été supprimés à la fin de 1975.

b) Les attributions particulières du conseil général.

En application de l'article 74 de la Constitution de 1958, les décrets du 26 avril 1960 ont élargi très notablement les pouvoirs des conseils généraux des Départements d'Outre-Mer en les associant à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire. Tout projet de loi ou de décret tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des Départements d'Outre-Mer doit être préalablement soumis pour avis aux conseils généraux de ces départements. Par ailleurs, il est prévu que les conseils généraux des Départements d'Outre-Mer, contrairement à leurs homologues métropolitains, peuvent saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'intervention de dispositions spéciales motivées par la situation particulière de ces départements ; il faut reconnaître, cependant, que les conseils généraux ont peu utilisé cette possibilité.

On signalera, enfin, que les chambres de commerce et les chambres d'agriculture de ces départements peuvent donner un avis sur les projets de loi ou sur les dispositions réglementaires d'adaptation concernant les questions relevant de leurs compétences.

Mais c'est surtout en matière de développement économique et de développement fiscal que les conseils généraux des Départements d'Outre-Mer bénéficient d'une extension spéciale de compétences.

En ce qui concerne l'utilisation des subventions versées au titre du F.I.D.O.M., le conseil général joue en effet un rôle important.

Le F.I.D.O.M. est alimenté par des crédits budgétaires inscrits chaque année au budget du Secrétariat d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer. Le comité du F. I. D. O. M. répartit, deux fois par an, ces fonds entre les Départements d'Outre-Mer.

Les dépenses du F.I.D.O.M. sont réparties en deux sections comptables :

— une section centrale concernant les opérations de recherche scientifique et d'étude générale, les participations dans les sociétés d'Etat ou d'économie mixte ainsi que les opérations qui, par leur nature ou leur conséquence, intéressent les services publics de l'Etat ;

— une section départementale comprenant les dépenses relatives au domaine des collectivités locales et des établissements publics qui en dépendent et à laquelle sont rattachées les participations éventuelles de ceux-ci.

Si l'avis sur l'utilisation des crédits de la section centrale du F.I.D.O.M. a été transféré du conseil général au conseil régional, c'est le conseil général qui décide de l'utilisation des crédits de la section départementale ; les opérations de celle-ci, ventilées en deux sous-sections (départements et communes), sont en effet réparties par le conseil général, sur proposition du préfet, après avis de la commission départementale d'équipement.

Depuis quelques années, un certain nombre d'opérations touchant au développement agricole, relevant de la section centrale, ont été transférées à la section départementale, ce qui a accru les pouvoirs de décision du conseil général dans un domaine qui lui tenait particulièrement à cœur.

Dans le domaine fiscal, le conseil général peut modifier les règles d'assiette, de perception ainsi que les tarifs de l'octroi de mer dont le produit est réparti entre les communes, proportionnellement au chiffre de leur population ; les délibérations conséquentes doivent cependant être approuvées par décret.

Dans les mêmes conditions, le conseil général peut, dans certaines limites, aux Antilles et en Guyane, instituer des droits assimilés aux droits d'octroi de mer sur les sucres, rhums et spiritueux locaux livrés à la consommation locale.

c) Le personnel administratif départemental.

Dans les Départements d'Outre-Mer, le statut du personnel de la préfecture et des services extérieurs de l'Etat est le même que celui qui est en vigueur en Métropole.

On remarquera que le personnel d'Etat, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires de catégories A et B, est souvent insuffisamment nombreux, ce qui conduit la préfecture à recruter du personnel pour pourvoir des postes qui devraient l'être par l'Etat.

Le régime des congés administratifs a été récemment modifié par un décret n° 78-399 du 20 mars 1978 ; actuellement les congés sont les mêmes qu'en Métropole, mais un congé bonifié d'un mois est accordé une fois tous les trois ans en supplément des congés annuels, ce délai étant porté à cinq ans lorsque les intéressés ont leur résidence habituelle sur place. Une source de tension entre les populations locales et les métropolitains réside dans la priorité fréquemment donnée aux conjoints des fonctionnaires d'origine métropolitaine lorsqu'un poste devient vacant ; chaque fois que cela est possible, il serait souhaitable de faire en sorte que les postes vacants soient occupés par des fonctionnaires d'origine locale, ce qui aurait déjà pour avantage d'éviter d'inutiles déplacements.

d) *Les finances départementales.*

La spécificité des finances des Départements d'Outre-Mer apparaît à la lecture du taux de participation de la Métropole dans les recettes départementales ; celles-ci se caractérisent en effet par la faiblesse des impôts directs locaux.

Dans le budget primitif de la Martinique pour 1981 (936 millions de francs), 43,6 % sont constitués par la participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale, 16,30 % par la taxe sur les carburants, 7,2 % par la dotation globale de fonctionnement et 5,5 % seulement par la fiscalité directe locale.

On rappellera que la taxe sur les carburants, taxation locale particulière, dont le taux minimal est fixé par la loi et le taux fictif par les conseils généraux, alimente le fonds routier, entièrement décentralisé et géré par les conseils généraux ; en 1980, le montant de la taxe était de 1,10 F par litre.

L'essentiel des dépenses des départements est consacré à l'aide sociale, à une politique du logement menée, notamment à la Réunion, en faveur des plus défavorisés, à l'extension du réseau électrique, à la distribution de l'eau potable, aux équipements routiers — au titre du Fonds d'investissement routier (dans les départements antillais, cette proportion représente près de 40 % du budget d'investissement) — et aux frais de personnel (cf. tableau).

Budgets départementaux (comptes administratifs 1979 et 1980).

	GUYANE		GUADE- LOUPE		MARTI- NIQUE		REUNION		SAINT- PIERRE-ET- MIQUELON		MAYOTTE		MÉTRO- POLE
	1979	1980	1979	1980	1979	1980 (1)	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1978
<i>Budgets départementaux.</i>	(En pourcentage.)												
Subvention de l'Etat....	52,80	50,23	48,61	53,81	51,10	49,2	55,53	52,06	34,30	49,97	50,24	55,40	35,13
Ressources propres du département	30,22	33,87	34,46	31,64	37,80	37,50	30,96	36,32	65,70	50,03	49,76	41,60	48,30
Autres recettes.....	16,98	15,96	16,93	14,55	11,10	13,30	13,51	11,62	>	>	>	3	16,57

(1) Chiffres non définitifs basés sur les budgets primitifs et les budgets supplémentaires.

4. — LE RÉGIME COMMUNAL

a) *L'évolution de l'organisation municipale.*

Dans les quatre colonies qui devinrent en 1946 les Départements d'Outre-Mer, le système communal métropolitain était déjà appliqué ; cela explique que le Gouvernement n'ait pas alors fait procéder à une extension des textes régissant les communes. Toutefois, de nombreux textes modificatifs de la loi du 5 avril 1884 n'avaient fait l'objet que d'une extension partielle tandis que, en Guyane, la loi du 14 septembre 1951 introduisait un régime communal spécial pour l'arrondissement de l'Inini.

Le régime communal des Départements d'Outre-Mer fut ainsi longtemps largement dérogatoire par rapport à celui de la Métropole ; l'autonomie des communes se trouvait restreinte tandis que l'autorité de tutelle y était plus lourde. C'est un décret du 20 mai 1955 qui a réalisé l'assimilation entre le régime municipal métropolitain et celui des Départements d'Outre-Mer ; par la suite, en ce qui concerne la Guyane, l'article 27 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, a abrogé la loi du 14 septembre 1951. Depuis lors, l'ensemble du territoire de la Guyane est soumis au régime municipal de droit commun sous réserve des dérogations prévues par le Code des communes.

Il n'en reste pas moins qu'en pratique, ce régime reste largement fictif dans certaines communes de l'intérieur de la Guyane où seule l'organisation tribale constitue une réalité vivante.

Les articles L. 182-1, R. 182-1 et R. 182-2 du Code des communes énumèrent les articles du code applicables dans les Départements d'Outre-Mer. Les dispositions non applicables concernent essentiellement le nombre de conseillers municipaux et d'adjoints dans les communes en cas de sinistre et les pouvoirs du maire et du préfet dans certaines circonstances exceptionnelles.

On notera en outre qu'en vertu de son article 16, la loi du 16 juillet 1871 sur les fusions et regroupements de communes est inapplicable dans les Départements d'Outre-Mer ; cette inapplicabilité se justifiant par le fait que ces communes occupent d'importantes superficies et que leur regroupement n'apparaît pas nécessaire, d'autant que les problèmes d'intérêt commun sont souvent résolus par le recours aux syndicats intercommunaux.

En définitive, on peut dire qu'à l'exception de certaines particularités, c'est le régime municipal de droit commun qui s'applique dans les Départements d'Outre-Mer.

b) *Les finances communales.*

La faiblesse des ressources directes est une des caractéristiques essentielles des finances communales des Départements d'Outre-Mer. Ces ressources constituent d'une manière générale environ 5 % du montant total des recettes encore que l'on puisse signaler dans certaines communes des pourcentages plus élevés.

La réforme des impôts directs locaux s'est effectuée plus lentement dans les Départements d'Outre-Mer que dans les départements métropolitains ; le décret n° 75-1105 du 28 novembre 1975 avait cependant rendu applicable dans ces départements la loi de 1968 qui définissait les règles d'évaluation des valeurs locatives et précisait les conditions dans lesquelles les évaluations devaient être faites.

En dehors de la taxe foncière, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle qui ne représentent qu'un pourcentage faible dans les recettes des Départements d'Outre-mer, les deux ressources essentielles sont l'octroi de mer et la dotation globale de fonctionnement.

L'octroi de mer.

L'octroi de mer est une taxe sur la consommation qui, en principe, concerne aussi bien les produits importés que les produits locaux. Perçu depuis 1826 par le service des douanes, cet impôt a été maintenu en vigueur lors de la départementalisation par l'article 5 du décret n° 47-2390 du 27 décembre 1947. Son régime est défini par la loi du 11 janvier 1891 et par le décret du 9 novembre 1935, modifié notamment par le décret du 26 novembre 1946.

Les taux de cet impôt sont fixés par délibération du conseil général et varient suivant la nature du produit importé ou fabriqué ; ces taux sont en principe plus élevés pour les produits d'importation ; ils sont de même plus élevés quand il s'agit de produits de luxe et minorés quand il s'agit de denrées de première nécessité. Les conseils généraux sont souvent appelés, d'ailleurs, à voter des exonérations en faveur des produits fabriqués dans le département. En 1963, une Commission de réforme des finances locales des Départements d'Outre-Mer a proposé trois types de taux (majoré, normal, minoré) afin que soit harmonisée la fiscalité des quatre Départements d'Outre-Mer et qu'un rendement optimum soit donné à l'octroi de mer ; d'une manière générale, les conseils généraux ont suivi les recommandations de cette commission. En vertu de l'article 3 de l'annexe au décret du 30 décembre 1928 : « La répartition du produit de l'octroi de mer est faite entre les communes au prorata de leur population respective après déduction des frais de liquidation et de perception et des remises aux agents des services financiers et fiscaux ».

L'octroi de mer est attribué en quasi-totalité aux communes ; selon celles-ci, il représente entre 20 et 50 % des recettes ordinaires. Toutefois, un prélèvement au profit de l'Etat est effectué sur le produit de l'octroi de mer à titre de part contributive des communes aux frais de liquidation de l'octroi de mer. Le fondement juridique de ces prélèvements réside dans la disposition suivante de la loi du 11 janvier 1892 : « Les dépenses du Service des douanes — personnel et matériel — seront comprises dans les dépenses obligatoires des budgets locaux des colonies. » Le mode de calcul du prélèvement a été fixé par des délibérations des conseils généraux datant du régime colonial en fonction du rapport existant entre les recettes de l'octroi de mer et les recettes totales recouvrées par le Service des douanes ; en fait, en ce qui concerne la Réunion, la règle n'est pas appliquée, le prélèvement n'ayant pas été effectué depuis 1948 ; mais en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane, cette règle aboutissait à un prélèvement de l'ordre de 7 à 10 % du produit de l'octroi de mer ; le conseil général de la Martinique a demandé récemment la suppression du prélèvement. Un arbitrage du Premier Ministre a ramené pour l'ensemble des départements concernés les prélèvements au taux de 3,50 % du produit de l'octroi de mer, ce qui correspond au taux moyen des retenues pour frais de recouvrement des taxes des collectivités locales.

On notera, d'autre part, que l'octroi de mer a été institué dans le département de Saint-Pierre-et-Miquelon par une délibération du conseil général du 16 septembre 1977. La redevance forfaitaire pour participation des collectivités locales aux frais de liquidation supportés par l'Etat a été fixée à 3,50 %.

La seconde grande ressource est constituée par la dotation globale de fonctionnement.

Celle-ci ne présente guère d'originalité par rapport à la Métropole, elle est répartie en fonction de l'effort fiscal et de l'importance de la population de chaque commune. A la suite de l'adoption d'un amendement définitif sénatorial, la population des Départements d'Outre-Mer est majorée de 10 %, selon les communes, pour le calcul de cette ressource ; la dotation représente en moyenne entre 10 et 35 % des recettes ordinaires des communes des Départements d'Outre-Mer.

L'évolution de la situation financière des communes.

On constate depuis plusieurs années une nette amélioration de la situation financière des communes des Départements d'Outre-Mer ; cependant, du fait de l'importance du chômage, les dépenses d'aide sociale grèvent considérablement les budgets locaux ; il est urgent d'accroître la participation de l'Etat à ces dépenses (cf. voir tableau).

Budgets communaux (comptes administratifs 1979 et 1980).

	GUYANE		GUADE- LOUPE		MARTI- NIQUE		REUNION		SAINT- PIERRE-ET- MIQUELON		MAYOTTE		MÉTRO- POLE
	1979	1980	1979	1980	1979	1980 (1)	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1978
<i>Budgets communaux.</i>	(En pourcentage.)												
Subvention de l'Etat....	27,14	24,24	30,28	32,40	27,38	20,36	31,69	26,16	28,35	31,17	100	100	26,14
Ressources propres des communes	60,35	66	51	55,62	53,41	46,38	59,50	56,93	71,65	68,83	>	>	53,62
Autres recettes.....	12,51	9,76	18,72	11,98	19,21	33,26	8,81	16,91	>	>	>	>	20,24

(1) Chiffres non définitifs basés sur les budgets primitifs et les budgets supplémentaires.

c) Les problèmes du personnel communal.

Le statut du personnel communal et les critères retenus pour déterminer l'effectif théorique du personnel de chaque commune sont les mêmes qu'en Métropole ; certains problèmes spécifiques se posent cependant dans les communes d'Outre-Mer. On signalera en particulier l'insuffisance de personnel qualifié, le nombre trop important de personnel contractuel ou occasionnel ne bénéficiant pas des garanties offertes par le statut général du personnel communal et, d'une manière générale, une certaine insuffisance

dans la formation du personnel municipal, en particulier en matière financière et comptable. Il est souhaitable que l'amélioration de la situation financière des communes leur permette de recruter un personnel permanent de grade plus élevé et d'appliquer d'une manière plus rigoureuse le statut général du personnel communal ; il convient de rappeler cependant l'initiative intéressante que fut la mise en place de cours organisés par le Centre de formation des personnels communaux en application de la loi du 13 juillet 1972.

5. — L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

La Guyane possède à Cayenne un tribunal de grande instance et un tribunal d'instance ; six fois par an une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France vient en audience foraine à Cayenne pour connaître des appels civils et correctionnels. La venue de la cour est précédée de celle d'un conseiller chargé de la mise en état des affaires. Il existe, d'autre part, un conseil de prud'hommes installé le 15 janvier 1980 conformément à la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979. Dans le domaine civil, l'essentiel des litiges porte sur les accidents de la circulation et les divorces ; 320 jugements civils ont été rendus par le tribunal de grande instance en 1980. Dans le domaine pénal, on compte en moyenne deux crimes par an et les problèmes posés par l'alcoolisme restent limités.

D'une façon générale, la loi française est appliquée sans difficulté à l'intérieur, à l'exception de l'ancien territoire de l'Inini où il est d'usage, sauf cas particuliers graves, de laisser les affaires se régler selon les coutumes tribales.

La Martinique possède une cour d'appel, un tribunal de grande instance, un premier tribunal d'instance à Fort-de-France et un second à Lamentin.

Il existe par ailleurs, toujours à Fort-de-France, un conseil de prud'hommes et un tribunal mixte de commerce ; cette juridiction comprend le président du tribunal de grande instance, président, un juge titulaire, le procureur de la République ou son substitut, et un greffier.

Le nombre des affaires jugées en 1979 par la cour d'appel de Fort-de-France s'est élevé à 758, dont 274 au civil et 384 au pénal ; pour le tribunal de grande instance et pour la même année, ces chiffres sont respectivement de 4 140, 940 et 2 879, ce qui est important, surtout si l'on sait que cinq postes de magistrat sont vacants sur un total théorique de vingt-trois.

La Guadeloupe possède une cour d'appel à Basse-Terre, deux tribunaux de grande instance (un à Basse-Terre et un à Pointe-à-Pitre) et quatre tribunaux d'instance à Basse-Terre, à Saint-Martin, à Pointe-à-Pitre et à Marie-Galante.

Comme à la Martinique, il existe un tribunal mixte de commerce et un conseil de prud'hommes. Le nombre des affaires jugées en 1979 par la cour de Basse-Terre s'est élevé à 1 110, dont 509 au civil et 455 au pénal ; dans le même temps, le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre jugeait 4 110 affaires, dont 809 au civil et 2 573 au pénal.

La Réunion possède, quant à elle, une cour d'appel (à Saint-Denis), deux tribunaux de grande instance (à Saint-Denis et à Saint-Pierre) et quatre tribunaux d'instance (à Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre et Saint-Benoît) ; deux conseils de prud'hommes sont en cours d'installation à Saint-Denis et à Saint-Pierre.

D'une manière générale, on peut considérer que l'effectif des magistrats est actuellement suffisant dans les Départements d'Outre-Mer. Il est cependant légitime de s'inquiéter de l'importance des demandes de mutation pour la Métropole, en raison notamment du coût élevé de la vie et d'insister sur la nécessité de construire de nouveaux établissements pénitentiaires compte tenu de l'état souvent défectueux des prisons.

Il convient de rappeler que notre regretté collègue Baudouin de Hauteclocque, nos collègues Roger Boileau, Germain Authié ainsi que votre rapporteur ont déposé une proposition de loi n° 334 (1980-1981) destinée, d'une part, à réduire les délais de citation excessivement longs et, d'autre part, à permettre, dans les Départements d'Outre-Mer aux avocats de représenter les prévenus lorsque la peine d'emprisonnement encourue n'est pas supérieure à cinq ans.

6. — LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER FACE AUX PERSPECTIVES DE DÉCENTRALISATION

Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale, prévoit que la nouvelle loi s'appliquera dans les Départements d'Outre-Mer jusqu'à la promulgation de lois adaptant ces dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées ; en d'autres termes, les Départements d'Outre-Mer seraient d'abord soumis aux mêmes statuts que les départements métropolitains, notamment en ce qui concerne les pouvoirs du président du conseil général, exécutif du département ; mais de nouvelles lois détermineraient les modalités d'application appli-

cables à *chacune* des collectivités concernées, ce qui signifie que les Départements d'Outre-Mer pourraient faire l'objet de régimes différents en vertu de leurs caractéristiques propres.

Ces futures dispositions ne sont pas sans inquiéter les élus des Départements d'Outre-Mer ; elles se combinent avec des perspectives de mise en place d'une assemblée territoriale unique qui remplacerait le conseil général et le conseil régional actuels. On peut légitimement se demander si l'institution d'organisations administratives spécifiques à chaque Département d'Outre-Mer ajoutée à la mise en place d'un régime territorial profondément différent du régime départemental métropolitain ne constitueraient pas une étape vers la remise en cause du statut départemental auquel la population et les élus des Départements d'Outre-Mer restent profondément attachés.

Sans nier l'utilité de procéder à certaines adaptations, rendues nécessaires par leur situation spécifique de régions « monodépartementales », les élus des Départements d'Outre-Mer sont extrêmement sensibles à toutes les mesures de nature à créer un doute sur la volonté du Gouvernement de maintenir les Départements d'Outre-Mer dans le cadre départemental, garantie à long terme de leur intégration dans la République.

III. — LES PROBLEMES DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

A. — L'action du F. I. D. O. M.

L'organisation du Fonds d'investissement des Départements d'Outre-Mer a été rappelée, plus haut, dans le paragraphe concernant les attributions des conseils généraux des Départements d'Outre-Mer.

Les dotations budgétaires proposées au titre du F. I. D. O. M. sont réparties entre la section générale et la section départementale pour maintenir l'équilibre entre les opérations d'intérêt national et les opérations d'intérêt régional ou départemental.

Les interventions de la section générale du F. I. D. O. M. concernent les opérations relevant de l'action directe de l'Etat ou résultant de décisions gouvernementales, ainsi que les opérations intéressant l'ensemble des Départements d'Outre-Mer telle que :

— les problèmes d'irrigation à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Guyane ;

— les programmes de soutien ou de relance de la canne à sucre ;

— les programmes agricoles de la Guyane, la construction de routes de pénétration forestière en Guyane ;

— le financement des primes d'équipement et d'emploi octroyées sur proposition de la Commission centrale d'agrément aux investissements productifs ;

— le financement des primes susceptibles d'être accordées aux sociétés de développement régional ;

— le financement des charges afférentes aux prêts consentis aux sociétés immobilières des Départements d'Outre-Mer pour l'acquisition des terrains affectés à des lotissements d'habitat social ;

— la participation au financement des programmes d'aménagement des zones particulièrement défavorisées : Haut de la Réunion, Côte sous le Vent, Sud de la Martinique, ainsi que le financement des programmes de réforme foncière en Guadeloupe.

En ce qui concerne les interventions de la section départementale, elles ne peuvent être précisées, les programmes d'emploi n'étant établis par les assemblées locales qu'à la fin de 1981.

Le détail des opérations qui ont été financées, cette année, par le F. I. D. O. M. résulte de la décision prise par le comité directeur du 18 décembre 1980 et le comité restreint du 14 avril 1981. Ces décisions sont détaillées ci-après :

Comité directeur du 18 décembre 1980.

Section générale.

Participation du F. I. D. O. M. au financement du programme d'action prioritaire du VII^e Plan :

Irrigation de la Grande-Terre (Guadeloupe) ..	10 200 000 F.
Irrigation du Sud-Est de la Martinique.....	7 050 000 F.
Petite et moyenne hydraulique (Martinique).	1 450 000 F.
Irrigation du Cilaos (Réunion).....	3 700 000 F.
Programme d'action prioritaire agricole à la Guyane	20 000 000 F.
	<u>42 400 000 F.</u>

Programme de modernisation de l'économie minière :

Guadeloupe	4 000 000 F.
Réunion	4 280 000 F.
Martinique	4 500 000 F.
	<u>12 780 000 F.</u>

Primes à l'industrialisation :

Primes d'équipement	11 000 000 F.
Promotion industrielle	500 000 F.
Routes de pénétration forestière en Guyane.....	6 750 000 F.
Couverture du déficit d'exploitation de la ligne aérienne La Réunion—Mayotte (prévision) ..	5 000 000 F.
Financement des frais de siège de la S. A. T. E. C.	3 934 532 F.
Charges afférentes aux prêts consentis aux sociétés immobilières des D. O. M. pour l'acquisition de terrains	1 989 944 F.
Aménagement de la Côte Sous le Vent.....	1 500 000 F.
Centralisation, analyse et mise à la disposition du public de la documentation économique intéressant les D. O. M.....	550 000 F.
Action spécifique d'information et de promotion.	400 000 F.
Réforme foncière en Guadeloupe.....	2 700 000 F.
Etudes de projets et missions d'experts écono- miques dans les D. O. M.....	350 000 F.

Dépenses de fonctionnement du comité directeur du F. I. D. O. M.....	50 000 F.
Provision pour une mission d'étude et d'information confiée à la S. A. T. E. C.....	1 963 742 F.
Programme d'aménagement des Hauts de la Réunion	2 000 000 F.
Participation au capital de la Sofider.....	300 000 F.
Intervention du 3 ^e R. E. I. en Guyane (travaux routiers)	1 500 000 F.
Participation au programme de développement des énergies renouvelables dans les D. O. M.	1 200 000 F.
Création d'un quai en eau profonde à Longoni (provision)	2 000 000 F.
Programme d'aquaculture et d'aménagement pastoral à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	1 000 000 F.
Alimentation en eau potable de Mayotte.....	1 500 000 F.
Campagne de promotion-touristique aux Antilles.	1 000 000 F.
Promotion de l'aire de stockage des hydrocarbures de la Réunion contre l'érosion marine.....	900 000 F.
Développement de l'artisanat à la Réunion.....	800 000 F.
Réforme foncière à la Réunion.....	800 000 F.
Etude démographique de la Réunion.....	200 000 F.

Par ailleurs, le comité directeur a approuvé une décision ministérielle autorisant le prélèvement de 3 250 000 F pour financer la répartition des dégâts causés par le cyclone *Allen* (2 700 000 F) pour la Martinique et 550 000 F pour la Guadeloupe.

En outre, le comité directeur a donné son accord au transfert de 2 700 000 F du F. I. D. O. M. (chap. 68-01 du budget des D. O. M.) au chapitre 66-00 du budget du Ministère de l'Industrie pour le financement du programme de recherches spatiales.

Section départementale.

La dotation de la section départementale du F. I. D. O. M. a été répartie comme suit par le comité directeur du 18 décembre 1980 :

Guadeloupe	27 400 000 F.
Guyane.....	10 000 000 F.
Martinique	25 000 000 F.
Réunion	34 830 000 F.
Saint-Pierre-et-Miquelon	4 500 000 F.
Mayotte	9 000 000 F.
	<hr/>
	110 730 000 F.

Comité restreint du 14 avril 1981.

Au cours de sa réunion du 14 avril 1981, le comité restreint a fixé comme suit les interventions du F. I. D. O. M. :

Aménagement et développement de la Côte Sous	
le Vent	1 900 000 F.
Aménagement rural du Sud-Est de la Martinique.	575 000 F.
Aménagement de la zone de Cicao en Guyane.	450 000 F.
Endiguement des ravines à la Réunion.....	1 500 000 F.
Alimentation en eau potable à Mayotte.....	500 000 F.
Action d'expédition et de conditionnement de limons en Martinique.....	300 000 F.
Réforme foncière en Martinique.....	300 000 F.
Aide à la société Interpêche de Saint-Pierre-et- Miquelon.....	1 000 000 F.
Aquaculture en Martinique.....	200 000 F.
Aquaculture en Guyane.....	200 000 F.
Aquaculture à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	800 000 F.
Acquisition de trois navires à Saint-Pierre-et- Miquelon.....	300 000 F.
Artisanat à la Réunion.....	135 000 F.
Etudes et recherches diverses.....	2 294 000 F.
Participation au capital de la S. A. T. A.....	250 000 F.
Participation au capital de la Sofider.....	300 000 F.

En outre, le comité restreint du F. I. D. O. M. a donné son accord au virement d'un crédit de 1 250 000 F afin de renforcer la dotation de la section départementale du F. I. D. O. M. de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui pourra ainsi financer le rachat par le département de la vedette *Saint-Georges-XII*.

Par ailleurs, le comité restreint a approuvé une décision ministérielle affectant comme suit une dotation complémentaire de 15 000 000 F, transférés au chapitre 68-01 par arrêté du Ministre du Budget du 10 décembre 1980 :

Plan de relance de la Martinique.....	7 000 000 F.
Reconversion de l'aquaculture..	850 000 F.
Restructuration de la production agricole	400 000 F.
Aide à la canne à sucre.....	3 470 000 F.
Rivière Monsieur	1 500 000 F.
Zone industrielle portuaire....	700 000 F.
Développement de la Guadeloupe.....	8 000 000 F.
Aménagements fonciers	3 000 000 F.
Aménagement de la Côte Sous le Vent	5 000 000 F.

B. — La consolidation de la production agricole.

1. — LA RESTRUCTURATION DE L'INDUSTRIE SUCRIÈRE A LA RÉUNION

Les industriels réunionnais ont déposé un plan de restructuration et de modernisation de l'industrie sucrière au mois de décembre 1978 ; ce programme a été examiné et discuté au sein du Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles (C.I.A.S.I.) qui l'a approuvé au mois de décembre 1979.

Aux termes du plan de restructuration, les entreprises sucrières feront un apport personnel préalable constituant 10 % des nouveaux investissements ; le niveau de leur fonds de roulement ayant été réétudié, elles « échangeront » un certain nombre de prêts garantis par l'Etat qui leur avaient été initialement attribués contre des prêts « sur risques Socredom » pour un montant de 10 millions de francs ; les entreprises acceptent de voir réduire le taux des subventions à 25 ou même à 20 % du coût des opérations de restructuration.

Dans ces conditions, le plan de financement des opérations de restructuration de l'industrie sucrière à la Réunion peut se résumer ainsi :

Apports personnels des industriels.....	10 %.
Subventions	25 %.
Prêts à moyen terme et long terme.....	35 %.
Autofinancement futur	30 %.

Il est prévu une indexation de la marge bénéficiaire des industries sur le « prix communautaire » à partir de son niveau actuel pour les campagnes 1980, 1981 et 1982 avec possibilité de nouvelles discussions pour l'année 1982 et les années suivantes alors que la restructuration sera terminée et que les besoins en marge bénéficiaire iront en diminuant. Il est d'ailleurs prévu une diminution progressive des charges de soutien du prix.

Il semble que ce protocole d'accord, en dépit de certaines oppositions, notamment au niveau de l'évaluation du fonds de roulement et de la marge bénéficiaire des fabricants de rhum, permettra de mieux « responsabiliser » les industriels qui se sont engagés à couvrir toutes les difficultés techniques ainsi que les éventuels dépassements des devis d'investissement qui ont été élaborés en francs constants.

D'une manière générale, ce protocole paraît devoir assurer pour dix ans la compétitivité de l'industrie sucrière à la Réunion à partir d'un soutien financier décroissant dans la deuxième moitié des années 1980, toutes choses égales par ailleurs en ce qui concerne la conjoncture mondiale.

Cette stabilité de la situation de l'industrie sucrière pourra être mise à profit pour faire accéder le monde agricole réunionnais à un niveau nouveau de compétitivité pouvant se traduire à la fin des années 1980 par une baisse relative du prix de la canne à sucre.

C'est ainsi que pour la décennie qui arrive, et même jusqu'à l'an 2000, l'avenir de l'économie sucrière de la Réunion paraît assurée à la même enseigne que le reste de l'économie sucrière de la Communauté économique européenne.

2. — LA PRODUCTION BANANIÈRE DES ANTILLES

En 1979, les cyclones *David* et *Frédéric* avaient gravement endommagé la bananeraie antillaise. Cette situation fut aggravée, un peu plus tard, par le cyclone *Allen*.

Les travaux de replantation des bananeraies sont aujourd'hui terminés et les expéditions ont repris au printemps 1981. Cependant, ce n'est qu'avec la campagne 1982-1983 que la production retrouvera son niveau normal.

Expéditions en milliers de tonnes nettes.

	1978	1979	1980	1981	PREVISIONS 1982.
Martinique	238	53	141	140	180
Guadeloupe	134	89	66	110	130

La technique des transports par conteneurs a permis une amélioration de la distribution de la production de bananes antillaises, avec notamment l'inauguration au mois de juin dernier d'une escale régulière à Bordeaux. Cette évolution a cependant entraîné une diminution très importante de l'activité du port de Basse-Terre et il s'est posé un grave problème social pour les 220 dockers qui vivaient essentiellement du trafic bananier. Des solutions, comme la préretraite ou le versement d'importantes indemnités dans le cadre du licenciement pour cause économique (l'ensemble de ces mesures a pu être chiffré à plus de 9 millions de francs), ont permis de résoudre le problème immédiat des dockers mais il subsistait celui de l'avenir du port de Basse-Terre. C'est ainsi qu'a été élaboré un plan de développement de la Basse-Terre visant à revitaliser l'arrière-pays du port, notamment au moyen de trafics nouveaux portant sur les matériaux de construction ou les véhicules automobiles, le port de Basse-Terre étant par ailleurs remarquablement bien situé pour participer à des trafics de cabotage inter-Caraïbes.

3. — L'EXPLOITATION FORESTIÈRE EN GUYANE

Sauf renversement de tendance, il ne faut pas s'attendre à ce que soit mis en œuvre avant dix ans environ l'un des grands projets papetiers avancés ces dernières années. En revanche, il est actuellement mené une politique systématique d'installation d'exploitations forestières et d'unités industrielles de taille moyenne exploitant le bois d'œuvre. Les sociétés installées doivent créer sur place une scierie capable de traiter au moins la moitié de la production. Depuis 1975, la production a fait un bond appréciable : de 30 000 mètres cubes de grumes en 1975, on est passé à 120 000 mètres cubes en 1980. La production de sciages et de produits finis est passée quant à elle de 10 000 mètres cubes à 25 000 mètres cubes entre ces deux dates.

Le VII^e Plan a vu se réaliser l'implantation de plusieurs sociétés d'exploitation dans le cadre de programmes agréés comportant notamment l'implantation d'une scierie.

En 1980, le secteur forestier représentait plus de 500 emplois en Guyane. L'exportation des grumes a porté sur 10 000 mètres cubes en 1976 et 48 000 mètres cubes en 1980 ; celle des sciages et des produits finis est passée de 2 000 mètres cubes à 6 500 mètres cubes. On constatera que, si les bois en grumes représentent encore la plus grosse partie des exportations, les exportations de sciages sont en phase d'expansion rapide, à la suite notamment de la conquête de certains marchés dans la zone Caraïbes.

Les aides dispensées se composent :

— du financement par l'Etat de routes forestières de pénétration dans le cadre d'un programme annuel. (F.I.D.O.M. et Fonds forestier national.)

— de l'attribution des aides traditionnelles aux investissements industriels dans les Départements d'Outre-Mer ;

— de l'attribution de ristournes de fret sur les sciages exportés et les produits finis.

Par ailleurs, l'Office national des forêts et la Direction générale de la recherche scientifique et technique s'efforcent de développer un programme de recherche pour un volume annuel de l'ordre de 3 millions de francs.

Enfin, on signalera l'opération de promotion des bois de Guyane auprès des industriels de Métropole, lancée par le Secrétariat d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer et le Centre technique forestier tropical, en 1980-1981.

4. — LA PÊCHE INDUSTRIELLE A SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Les difficultés persistantes de la pêche industrielle à Saint-Pierre-et-Miquelon ont conduit les pouvoirs publics à approuver en 1978 un plan de restructuration de la Société inter-pêche.

Un premier train de mesures de nature économique a eu des effets positifs mais plusieurs événements défavorables (notamment l'effondrement du marché international) ont conduit les pouvoirs publics à entamer de nouvelles discussions afin de maintenir une activité économique indispensable à l'avenir du département.

D'importantes discussions ont lieu actuellement avec le Canada pour délimiter la zone économique de Saint-Pierre-et-Miquelon. La France souhaite que la délimitation intervienne sur la base de l'« équidistance » alors que le Canada fait valoir la faible superficie de l'archipel et sa proximité des côtes canadiennes. Si les négociations avec le Canada, qui ont repris au mois d'octobre, aboutissaient à un désaccord, une procédure internationale d'arbitrage pourrait être engagée.

La France et le Canada ont, d'autre part, signé en 1972 un accord de pêche accordant des droits spécifiques aux armements métropolitains et saint-pierrais dans les eaux canadiennes. Des quotas de capture sont autorisés annuellement par secteurs et, en 1981, le niveau de ces quotas est resté à peu près stable par rapport aux années précédentes.

C. — Les incitations à la création d'entreprises industrielles et commerciales.

Il est possible de faire aujourd'hui un bilan de l'application de l'article 79 de la loi de finances pour 1980 instituant un régime d'incitation à l'investissement dans les Départements d'Outre-Mer.

On peut distinguer deux mesures dans le dispositif ainsi institué :

— l'article 79-3 exonère à concurrence de 50 % les investissements locaux ou métropolitains effectués dans un Département d'Outre-Mer au profit d'une activité industrielle ou touristique. Cette procédure est devenue de droit commun et l'exécution se fait automatiquement sur la déclaration d'impôts des intéressés ;

— l'article 208 *quater* du Code général des impôts exonère les bénéficiaires industriels après agrément. En 1980, trente et une entreprises ont bénéficié de l'agrément.

Leur répartition est la suivante :

DEPARTEMENT	MARTI- NIQUE	GUADE- LOUPE	GUYANE	REUNION	TOTAL
Nombre d'entre- prises	11	3	5	12	31
Investissements ...	77 486 500	2 766 700	108 968 000	25 589 000	214 820 200

Le coût fiscal de ces trente et une décisions est estimé à 25 millions de francs.

Les résultats obtenus sont concrétisés dans des tableaux figurant en annexe. Ils récapitulent, pour chaque département d'outre-mer et pour l'année 1980, les opérations réalisées, la nature de ces opérations, les investissements réalisés, les primes d'équipement versées, les emplois créés et les primes d'emploi versées.

Les tableaux « primes d'emploi » et « primes d'équipement », qui figurent en annexe, présentent deux aspects différents de la question ; ils ne doivent ni s'ajouter ni se substituer l'un à l'autre, car les dossiers de demande de chacune de ces primes ne sont pas toujours présentés la même année. De plus, les primes d'emploi versées à l'hôtellerie n'apparaissent pas dans le tableau « Primes d'équipement ».

D. — Le développement du tourisme.

Les Antilles traversent une certaine crise de fréquentation depuis le second trimestre de 1980 ; celle-ci est cependant limitée à la grande hôtellerie internationale, les autres secteurs d'hébergement enregistrant des coefficients de remplissage satisfaisant.

Cette crise relative touche, cependant, beaucoup plus les marchés nord-américain et certains marchés européens que le marché métropolitain qui résiste. On peut cependant avancer que les efforts de promotion et d'innovation, notamment au niveau de la politique de commercialisation, restent insuffisants. Pourtant, tous les Départements d'Outre-Mer possèdent maintenant un plan triennal de développement touristique (1980-1982), à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon qui n'en bénéficiera qu'à partir de l'année prochaine.

La participation financière de l'Etat à ces plans s'établit au total pour les trois ans à :

— 11,3 millions de francs pour la Martinique ;

- 12,3 millions de francs pour la Guadeloupe ;
- 13,5 millions de francs pour la Réunion ;
- 1,6 million de francs pour la Guyane.

Le doublement des activités touristiques avait été programmé dans le cadre du VIII^e Plan. Il est probable, toutefois, que ces objectifs ambitieux devront être revus en baisse, en même temps que devra être amélioré le dispositif d'aide aux investissements touristiques.

E. — Le problème des transports maritimes.

Le transport de la banane antillaise à destination de la Métropole fait l'objet d'un monopole de pavillon en application de l'article 398 du Code des douanes. C'est à ce titre qu'elle doit être transportée sous pavillon français.

La Compagnie générale maritime s'étant acquis, par un contrat conclu avec les producteurs de bananes, l'exclusivité du transport de ce fruit et disposant, en sens inverse, d'une part importante du trafic de marchandises diverses, a imaginé un système de transport capable d'effectuer ces deux trafics très différents.

La conteneurisation du trafic bananier entre les Antilles et la Métropole a fait l'objet d'une décision de principe en octobre 1975. La Compagnie générale maritime a, depuis, acquis quatre navires porte-conteneurs réfrigérés polyvalents (P. C. R. P.) et l'aménagement des terminaux a été réalisé à Fort-de-France et à Pointe-à-Pitre. Les premiers essais ont eu lieu en mai 1980 à Fort-de-France et en décembre à Pointe-à-Pitre.

Les avantages de la conteneurisation (essentiellement : acheminement sans rupture de charge, très forte diminution des manipulations des emballages, suppression des vols, diminution des avaries occasionnées par les chocs) sont maintenant bien compris de tous.

Après bien des difficultés, les groupements de producteurs et la C. G. M. ont signé des contrats de transport qui conservent à la compagnie nationale l'exclusivité du transport de la banane en compensation d'un prix de transport « quai à quai » qui représente une économie de près de 20 % par rapport au transport conventionnel.

Seul le trafic bananier des Antilles est organisé et réglementé de manière restrictive.

En ce qui concerne la desserte maritime de la Réunion il n'existe aucun monopole de pavillon, ni en droit ni en fait.

Sept armements assurent ces liaisons :

- trois français ;
- un malgache ;
- un norvégien ;
- un hollandais ;
- un gréco-italien.

Les six premiers sont organisés en « conférence ».

Pour ce qui est de la fixation des taux de fret, il n'existe aucun mécanisme de fixation autre que la loi du marché.

Les tarifs officiels de la « conférence » ne peuvent pas servir de référence car ils ne sont pas respectés par les différentes compagnies.

La « Commission locale de concertation » ne joue aucun rôle de contrainte.

F. — Les installations portuaires : le port de Longoni, à Mayotte.

La collectivité territoriale de Mayotte ne dispose actuellement d'aucun port digne de ce nom, malgré des conditions géographiques favorables. C'est pourquoi les élus de cette collectivité considèrent comme prioritaire la construction du port de Longoni.

Situé au nord-est de la Grande-Terre (on sait que Mayotte est en réalité un archipel composé de deux îles principales), l'emplacement retenu par la Direction de l'équipement (la seule qui, à ce jour, ait été mise en place par les ministères techniques en application de la loi du 24 décembre 1976) constitue un site exceptionnel pour la construction d'un port en eau profonde, qui pourrait constituer le port d'éclatement régional de cette zone de l'océan Indien et donnerait un élan décisif au développement de l'île.

Le coût total de l'opération se chiffre à 39 millions de francs dont le Comité de programmation des Communautés européennes semble décidé à financer plus de la moitié ; la collectivité territoriale de Mayotte étant elle-même disposée à prendre à sa charge le quart de l'opération, c'est au total une dizaine de millions de francs qui devraient être pris en charge par le F. I. D. O. M. et le Ministère des Transports, ce qui est peu pour une opération dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'elle permettrait un décollage réel de l'économie mahoraise.

G. — L'indemnisation des dégâts causés par les cyclones.

Les 3 et 4 août 1980, aux Antilles, le cyclone *Allen* a principalement atteint la Martinique, la Guadeloupe n'ayant subi que peu de dégâts, sauf sur la bananeraie.

Pour la Guadeloupe, les aides du Fonds de secours, soit 20 millions de francs, ont été distribuées à concurrence de 97 %, inclusion faite des pertes du premier trimestre 1981 sur la bananeraie. Le « volet social » (en particulier l'allocation exceptionnelle de 700 francs par mois pendant trois mois aux travailleurs privés d'emploi) a été entièrement « crédité ».

Pour la Martinique, le montant des indemnités a été estimé à 91 millions de francs. L'écart entre l'estimation et le coût réel fut de 2.4 millions de francs ; le « montage financier » des indemnités prévoyait, comme pour *David* et *Frédéric*, une participation européenne (F. E. O. G. A.) qui, à ce jour, n'est pas intervenue. En plus des versements « Fonds de secours » (56,9 millions de francs), un complément de 35 millions de francs a donc été inscrit au crédit budgétaire de juillet 1981.

Ce crédit complémentaire a été mis à la disposition du Fonds de secours.

A la Réunion, l'ensemble des décisions mises en œuvre à la suite du cyclone *Hyacinthe* a fait à ce jour l'objet de délégations de crédits (soit environ 410 millions de francs). Le seul point litigieux qui demeurerait, à savoir la participation du F. E. O. G. A., en voirie rurale (13 millions de francs), en chemins d'exploitation (2,2 millions de francs) et pour l'irrigation (0,4 million de francs), a été réglé par l'inscription d'une somme de 15,6 millions de francs au collectif budgétaire de juillet 1981, somme qui a été versée à la Réunion au début du mois d'août 1981.

Les réalisations entreprises à l'aide de ces crédits sont difficiles à évaluer avec précision. Il faut cependant rappeler que les indemnités pour pertes de fonds ne sont versées qu'après constatation de la reconstitution effective du potentiel de production. L'ensemble de ces indemnités ayant été versé au titre des quatre derniers cyclones importants (*David*, *Frédéric*, *Hyacinthe* et *Allen*), on peut affirmer que le potentiel de production est reconstitué.

En fait, deux problèmes ne sont pas tout à fait résolus.

D'une part, le problème des infrastructures pour lesquelles les crédits d'indemnisation ont été versés, mais dont la remise en état effective n'est pas achevée, notamment en raison du retard de la mise en place des compléments européens (cas des réseaux hydrauliques à la Réunion et cas des ports).

D'autre part, sur le plan agricole, les reconstitutions de bananeraies se sont accompagnées, en Martinique, d'une restructuration par des incitations à la diversification. C'est ainsi que 7 000 hectares ont été replantés en bananes pour assurer une production suffisante, tandis que 2 000 hectares ont été replantés soit en pâturages, soit en arbres fruitiers. Il est trop tôt pour savoir quel sera le résultat agronomique de cette replantation, les productions n'entrant en rapport que progressivement.

Les premiers versements, dans chaque cas, ont été assez rapides (délai de quatre à cinq mois pour la majorité des dossiers) et l'Etat a pris soin de suppléer les retards communautaires par des inscriptions en collectifs budgétaires.

H. — L'aide fournie par la Communauté économique européenne.

1. — L'APPLICATION DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Les interventions du Fonds social européen (F. S. E.) dans les Départements d'Outre-Mer peuvent être considérées comme satisfaisantes ; elles concernent des opérations financées au titre du Secrétariat d'Etat (B. U. M. I. D. O. M., service militaire adapté ou S. M. A.) ou au titre du Ministère du Travail (formation professionnelle).

D'autre part, les Départements d'Outre-Mer bénéficient maintenant complètement des garanties du Fonds européen d'orientation et de garantie (F. E. O. G. A.).

En réponse à un mémorandum relatif aux « structures agricoles des Départements d'Outre-Mer », déposé en avril 1979, le Conseil des Ministres de l'Agriculture de la Communauté a approuvé en juin 1981 un programme « Structures - Départements d'Outre-Mer » fixant une participation communautaire d'un montant de 510 millions de francs sur cinq ans.

En ce qui concerne les opérations financées par le Fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.), elles continuent d'attirer les critiques tant de la Commission européenne que des élus des Départements d'Outre-Mer.

On signalera par ailleurs, que la Banque européenne d'investissement peut aujourd'hui intervenir dans les Départements d'Outre-Mer à la suite d'une décision du Conseil des gouverneurs de la Banque en date du 18 mars 1980.

On signalera enfin que les aides promises par le F. E. O. G. A. pour l'indemnisation des cyclones *Hyacinthe* et *Allen* n'ont toujours pas été attribuées.

2. — *Les organisations communes de marché.*

Des négociations sont toujours en cours en vue d'obtenir, pour la banane des Antilles, des mesures de surveillance intra-communautaires et l'application durable de l'article 115 du traité de Rome conformément aux revendications de la profession.

Les discussions portant sur la défense du rhum des Départements d'Outre-Mer se déroulent dans le cadre des négociations du « règlement Alcool », qui sont actuellement au point mort. Par ailleurs, il a été demandé que la directive sur l'harmonisation des accises — exigeant que les mêmes taxes soient payées dans chaque pays sur les mêmes produits — ménage un régime dérogatoire au rhum des Départements d'Outre-Mer, c'est-à-dire vise à permettre le maintien du régime fiscal actuellement applicable aux rhums traditionnels des Départements d'Outre-Mer en Métropole.

Depuis 1968, le sucre des Départements d'Outre-Mer est « intégré » à la politique agricole commune. Le troisième règlement sucrier est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1981. Les dispositions du règlement sucrier portent sur :

— un contingentement de la production de sucre, sur la base des quotas nationaux. Pour la Métropole, le quota de base s'élève à 2,530 millions de tonnes de sucre blanc (le plus fort quota des dix pays membres). Pour les Départements d'Outre-Mer, il s'élève à 466 000 tonnes. Toutefois, le règlement prévoit un transfert de 30 000 tonnes de quota inutilisé au bénéfice des producteurs métropolitains ; il prévoit aussi :

— un régime de prix basé sur la fixation d'un prix de référence garanti aux producteurs ;

— un mécanisme de soutien des marchés pour assurer la garantie de ces prix.

D'autre part la « taxe de coresponsabilité » de 2 % par quintal de sucre produit est maintenue mais sera prise en charge par les pouvoirs publics ;

— on signalera aussi que le prix d'intervention du sucre blanc a été fixé à 46,95 ECU/quintal (soit 281,70 F/quintal).

Il reste à fixer le montant des « aides à l'écoulement ». En effet, la Commission propose de transférer une partie de la charge financière sur le budget français. Il semble difficilement acceptable que l'aide nécessaire ne continue pas à être financée intégralement par le F. E. O. G. A.

3. — *Les mesures liées à la spécificité des Départements d'Outre-Mer au sein de la Communauté.*

Saint-Pierre-et-Miquelon est un Département d'Outre-Mer depuis 1976 ; cependant, le tarif extérieur commun (T. E. C.) n'y a pas encore été mis en place. La Commission européenne reconnaît la nécessité d'une application progressive du droit communautaire, par suite des graves problèmes qu'entraînerait pour ce département la mise en place du « T. E. C », notamment sur le plan budgétaire. Cette question fait l'objet d'un examen avec la Direction du budget et la Direction des douanes.

En ce qui concerne les aides régionales et pour tenir compte de la spécificité des Départements d'Outre-Mer, le gouvernement a demandé un traitement *sui generis* qui ne fixerait pas de plafond à ces aides (1). Pour ce faire, il faut obtenir la modification de la décision de la Commission du 21 décembre 1978 qui classe les Départements d'Outre-Mer dans la même catégorie que l'Irlande, l'Irlande du Nord, le Mezzogiorno et Berlin.

En matière de T. V. A., les propositions de la Commission prévoient une dérogation globale au régime commun pour les Départements d'Outre-Mer.

Il en va de même dans le domaine des franchises fiscales, où des dérogations sont prévues en faveur des Départements d'Outre-Mer.

On rappellera enfin que la spécificité des Départements d'Outre-Mer avait été reconnue dans les conventions de Yaoundé et de Lomé I ; la convention de Lomé II est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1981 ; elle renforce les dispositions de Lomé I afin de surmonter le problème des conséquences commerciales de l'ouverture de la Communauté aux produits des Etats A. C. P. concurrents de ceux des Départements d'Outre-Mer.

Les principales dispositions intéressant les Départements d'Outre-Mer sont :

— la clause de sauvegarde qui représente une garantie pour les Départements d'Outre-Mer ;

(1) Actuellement, un investissement situé dans les Départements d'Outre-Mer ne peut bénéficier d'un taux d'aide supérieur à 75 % de l'investissement en équivalent-subvention net.

— le régime d'accès des produits A. C. P. au marché des Départements d'Outre-Mer qui peut être modifié unilatéralement par la Communauté en fonction du développement économique de ces départements.

D'autre part, la convention stipule que les protocoles « Sucre, Banane et Rhum » s'appliquent seulement au territoire européen de la Communauté.

IV. — BILAN DEMOGRAPHIQUE, MIGRATOIRE ET SOCIAL

A. — Le bilan démographique et migratoire.

1. — L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

Les quatre départements des Antilles et de la Réunion totalisaient, en 1957, une population d'environ 835 000 habitants ; en 1980, ce chiffre s'élevait exactement à 1 182 709 habitants. Cette croissance démographique, supérieure à celle qui fut enregistrée en Métropole, traduisait pourtant de la même manière les effets de l'explosion démographique de l'après-guerre. A l'exception de la Guyane, peu peuplée par rapport à sa superficie, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion sont des îles où les densités de population se situent entre 200 et 300 habitants au kilomètre carré, contre 100 en Métropole ; Saint-Pierre-et-Miquelon est quant à lui dans une situation particulière puisque cet archipel de petite superficie comprend une faible population.

Un des traits de la situation démographique des quatre principaux Départements d'Outre-Mer est l'importance de la proportion des jeunes dans la population totale : la tranche d'âge de zéro à quatorze ans constituait, en 1980, 37,5 % de l'ensemble en Guadeloupe, 36,8 % en Martinique, 37,8 % à la Réunion ; en Métropole, la population âgée de zéro à dix-neuf ans ne constituait, cette même année, que 30,3 % de la population totale (cf. voir tableau).

	POPULATION totale.	POURCENTAGES par âge.		
		0-14 ans.	15-64 ans.	65 ans ou plus.
Départements d'Outre-Mer 1980 :				
Guadeloupe	318 029	37,5	55,6	6,9
Guyane (population municipale)	61 918	36,8	58,6	4,6
Martinique	313 368	34,8	57,6	7,6
Réunion	489 494	37,8	58,0	4,2
<hr/>				
	POPULATION totale.	POURCENTAGES par âge.		
		0-19 ans.	20-64 ans.	65 ans ou plus.
Métropole 1980.....	53 587 211	30,3	55,2	14,5

Espérance de vie à la naissance en 1980.

	GUADE- LOUPE	GUYANE	MARTI- NIQUE	REUNION	METRO- POLE
Hommes	67,7	65,2	68,2	64,2	70,1
Femmes	73,8	71,7	74,8	72,6	78,3

Toutefois, on constate depuis une dizaine d'années une évolution démographique analogue à celle à laquelle on peut assister en métropole. Aux Antilles, on assiste à une baisse rapide de la fécondité et du nombre des naissances ; entre 1970 et 1980 la Guadeloupe et la Martinique ont vu passer le nombre des naissances annuelles d'environ 10 000 à environ 5 000 ; les taux de natalité actuellement constatés aux Antilles permettent de supposer que ces départements vont, comme en Métropole, tendre vers le seuil de renouvellement de la population : les démographes estiment que la population des Antilles françaises a connu son maximum en 1975 et que son taux de croissance tend aujourd'hui à diminuer ; toutefois, la baisse de la fécondité et du nombre des naissances devrait cesser au cours de la période 1980-1984.

La Réunion connaît des évolutions semblables ; dans les dix ans qui viennent, il apparaît que la population réunionnaise continuera de croître à un rythme faible et qu'il se produira des évolutions de structure démographique comparables à celles qui viennent d'être mentionnées pour les départements antillais ; cependant, la transition démographique s'effectue à partir de niveaux de fécondité plus élevés qu'aux Antilles puisqu'il y a encore quelques années le nombre d'enfants par femme avoisinait sept dans ce département.

En Guyane on constate un certain vieillissement de la population malgré une croissance relativement forte de la natalité, alimentée par une immigration nette.

2. — LES MIGRATIONS : LE B. U. M. I. D. O. M.

Le B. U. M. I. D. O. M. fut créé par un arrêté du 26 avril 1963 dans le but de réduire dans les Départements d'Outre-Mer les effets d'une excessive progression démographique. Cet organisme

fut chargé d'organiser la migration d'un certain nombre de personnes originaires de ces départements vers la Métropole. Ses objectifs ont été ainsi définis :

— favoriser l'implantation en Métropole de volontaires pour une migration en assurant leur sélection, leur formation professionnelle, leur placement et en prenant en charge leur transport et leur accueil en France métropolitaine ;

— aider aux regroupements familiaux demandés par les travailleuses et les travailleurs établis en Métropole ;

— faciliter la bonne insertion des migrants dans leur nouveau milieu d'existence.

On signalera qu'en 1975 et 1976, un certain nombre de services de l'Agence nationale pour l'emploi ont été implantés dans les Départements d'Outre-Mer pour assurer la sélection et le placement des migrants ; cette situation nouvelle a quelque peu modifié les missions confiées au B. U. M. I. D. O. M.

Cet organisme mène une action sociale qui l'amène à prendre en charge les migrants pendant leur premier mois de travail, à apporter son concours aux regroupements familiaux (2 863 regroupements en 1980) et à verser à chaque arrivant une prime d'équipement sur des crédits alloués par son département d'origine.

Le B. U. M. I. D. O. M. accorde aussi des secours et aides de subsistance aux demandeurs d'emplois originaires des Départements d'Outre-Mer qui ne remplissent pas les conditions d'attribution de l'aide publique ; il apporte, d'autre part, des secours d'urgence aux migrants inorganisés se trouvant dans un dénuement total, en tentant de leur ouvrir l'accès à la formation professionnelle ou encore de leur procurer un emploi.

Cet organisme facilite en outre le logement des travailleurs originaires des Départements d'Outre-Mer et de leurs familles ; de 1963 à 1980, 9 483 familles regroupant 24 462 personnes ont été logées avec son concours.

Les prêts d'établissement accordés aux migrants ont représenté, sur cette période, environ 26 millions de francs. Il apparaît cependant, compte tenu des besoins croissants, que ces concours restent insuffisants, notamment en région parisienne, lyonnaise et marseillaise.

Le B. U. M. I. D. O. M. mène, en outre, une importante action de formation professionnelle qui, en 1980, a concerné 2 800 personnes sur les 8 034 migrants contrôlés, soit près de 35%. Il n'existe pas de renseignements précis sur la répartition des

emplois procurés aux migrants par l'Agence nationale pour l'emploi, cet organisme n'établissant pas de statistiques séparées concernant les travailleurs des Départements d'Outre-Mer.

Cependant les emplois procurés aux migrants placés ou replacés par l'échelon d'aide aux placements du B. U. M. I. D. O. M. ont été les suivants en 1980 :

Placements masculins :

Industrie	37 %
Bâtiments et travaux publics.....	35 %
Emplois administratifs	16 %
Divers	12 %

Placements féminins :

Emplois hospitaliers et de collectivités.....	25 %
Emplois administratifs	23 %
Emplois de maison.....	26 %
Industrie	17 %
Divers	9 %

D'une manière générale, les concours publics dont a bénéficié le B. U. M. I. D. O. M. depuis 1979 sont les suivants :

	D. T. O. M. subvention principale.	D. T. O. M. autres subventions.	SUBVEN- TIONS dépar- tementales.	SUBVEN- TIONS ministère du travail.	FONDS social européen.
1979	30 594 000	888 000	3 400 000	290 000	8 800 000
1980	32 654 000	300 000	4 380 000	501 000	14 328 000
1981 (prévisions)...	33 604 000	300 000	4 550 000	550 000	17 000 000

La subvention inscrite au chapitre 46-91, article 30, du budget du Secrétariat d'Etat aux Départements et territoires d'Outre-Mer passe de 35 604 119 F en 1981 à 52 173 794 F en 1982.

Cet effort budgétaire — l'augmentation est en effet de 46,53 % par rapport à l'année précédente — marque la volonté du Gouvernement, d'étendre les actions du B. U. M. I. D. O. M., en particulier pour accueillir les migrants.

Les migrations antillaises et réunionnaises organisées par le B. U. M. I. D. O. M. ont concerné environ 10 000 personnes par an de 1971 à 1980, ce chiffre tendant à décroître depuis deux ans comme le montre le tableau ci-dessous :

	GUADE- LOUPE	GUYANE	MARTI- NIQUE	REUNION	SAINT- PIERRE- ET- MIQUELON	TOTAUX
1971	2 552	135	2 457	4 021	»	9 165
1972	2 512	132	2 667	4 401	»	9 712
1973	2 550	108	2 684	4 722	»	10 064
1974	2 503	179	2 514	5 097	»	10 293
1975	2 727	182	2 751	5 651	»	11 311
1976	2 758	196	2 535	5 655	»	11 144
1977	2 579	165	2 602	5 727	1	11 074
1978	2 670	161	2 465	5 050	»	10 346
1979	1 386	76	1 407	4 417	»	7 286
1980	1 586	105	1 665	4 678	»	8 034
Totaux	23 823	1 439	23 747	49 419	1	98 407

En revanche, on a constaté depuis 1976 une importante progression de la migration spontanée alors que la migration organisée connaissait le fléchissement que l'on vient de mentionner. Cette migration spontanée ne représentait dans la période 1963-1975 qu'environ 40 % des implantations facilitées par le B. U. M. I. D. O. M. ; ce pourcentage s'est progressivement élevé, depuis cette date, jusqu'à 100 % de la migration organisée. En ce qui concerne la Réunion, on enregistre un phénomène analogue quoique d'une ampleur nettement plus faible : le pourcentage des migrations spontanées par rapport à la migration organisée était d'environ 2 % jusqu'en 1975, il atteint, depuis 1978, environ 15 % de celle-ci. La croissance de cette migration inorganisée est certainement la conséquence de la dégradation du marché de l'emploi aux Antilles et à la Réunion ; elle a été favorisée, en ce qui concerne les Antilles, par l'abaissement des tarifs aériens. Cet afflux migratoire inorganisé pose, tant en Métropole que dans les Départements d'Outre-Mer, et notamment aux Antilles, des problèmes sociaux et humains de plus en plus préoccupants. En tout état de

cause, on peut estimer, aujourd'hui, le nombre de ressortissants des Départements d'Outre-Mer établis en Métropole à environ 486 000 personnes (cf. tableau).

	ENSEMBLE	GUADE- LOUPE	GUYANE	MARTI- NIQUE	REUNION
Familles établies avant 1963.....	107 000	45 000	2 000	50 000	10 000
Familles établies depuis 1963 (implan- tations et naissances en métro- pole) :					
a) Migrations facilitées par le B. U. M. I. D. O. M.	213 653	59 263	2 551	59 058	92 781
b) Migrations inorganisées.....	123 500	50 000	3 500	55 000	15 000
Etudiants, scolarisés, stagiaires venus recevoir en métropole une qualifi- cation technique.....	42 500	15 000	500	15 000	12 000
Total	486 653	169 263	8 551	179 058	129 781

B. — La situation sociale.

1. — L'EMPLOI ET LE RÉGIME D'INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS PRIVÉS D'EMPLOI

a) L'économie des Départements d'Outre-Mer repose sur des bases très fragiles ; elle se caractérise, en général, par une évolution insuffisante du secteur primaire et par l'hypertrophie du secteur tertiaire. Si la structure de cette économie a évolué depuis 1954, force est de constater que le nombre total d'emplois, tous secteurs confondus, est pratiquement resté le même, depuis cette date : 273 800 emplois en 1954, 275 000 emplois en 1980. Les 500 à 1 000 créations d'emplois annuelles de la période récente ne parviennent pas à compenser notamment les 3 500 suppressions d'emplois dans le secteur agricole. Chaque année 30 000 jeunes arrivent sur le marché du travail ; cette situation se traduit par un taux de chômage fort préoccupant qui dépasse les 20 %.

b) Jusqu'à présent la protection contre le chômage était assurée dans les Départements d'Outre-Mer par une institution spécifique : les « chantiers de développement » ; mais ceux-ci ne permettaient l'emploi de chômeurs que pendant une période de temps insuffisante pour satisfaire, par exemple, aux conditions d'activité requises pour l'octroi des prestations familiales. La loi du 16 janvier 1979 et le décret du 27 février 1980 ont prévu la mise en place dans les Départements d'Outre-Mer, d'un régime d'indemni-

sation des travailleurs privés d'emploi dans des conditions semblables à celles qui existent dans la métropole. En attendant la conclusion d'accords entre les partenaires sociaux pour déterminer les conditions, le montant et les modalités pratiques de l'indemnisation, une allocation spéciale a été versée aux salariés licenciés pour motif économique à compter du 1^{er} mars 1980 ; ce régime transitoire a cédé la place au régime définitif à compter du 1^{er} septembre 1980, après la conclusion des accords au cours de l'été de cette année. Au mois de juin 1981, le nombre d'allocataires s'est élevé à 9 604 personnes dans les cinq Départements d'Outre-Mer ainsi que le montre le tableau ci-dessous indiquant le montant des prestations versées et des contributions encaissées de septembre 1980 à juin 1981 :

D. O. M.	NOMBRE d'alloca- taires juin 1981.	MONTANT des prestations versées.		MONTANT des contributions encaissées.	
		Septembre à décembre 1980.	Premier semestre 1981.	Septembre à décembre 1980.	Premier semestre 1981.
Réunion	5 214	4 742 000	34 500 000	10 673 000	27 150 000
Martinique	2 094	1 009 000	13 960 000	2 273 000	11 410 000
Guadeloupe	2 004	755 000	17 460 000	3 076 000	14 411 000
Guyane	200	239 500	1 492 000	>	2 235 600
Saint-Pierre-et-Miquelon.	92	241 000	1 724 500	>	261 300

L'évolution des recettes résultant de l'augmentation du taux des cotisations pendant la période de montée en charge des régimes est retracée par le tableau suivant :

D. O. M.	1980	1981 (prévisions).	1982 (prévisions).
Réunion	19 113 000 (2,75 %)	60 000 000 (2,75 %)	60 000 000 (2,75 %)
Martinique	4 830 000 (1 %)	26 000 000 (1,8 %)	43 000 000 (2,6 %)
Guadeloupe	7 994 000 (1,8 %)	31 000 000 (1,8 à 2,6 %)	49 000 000 (2,6 à 3,2 %)
Guyane	800 000 (1 %)	4 600 000 (1,8 %)	7 600 000 (2,6 %)
Saint-Pierre-et-Miquelon	185 000 (1,7 %)	550 000 (2 %)	650 000 (2 %)

Le décret du 27 mars 1980 a cependant laissé subsister les « chantiers de développement » qui pourront être organisés par arrêté préfectoral, pour des durées limitées, jusqu'à la mise en place de l'ensemble des allocations du régime métropolitain. En 1982 et

en 1983, ces chantiers fourniront un emploi pour une durée limitée à ceux qui ne peuvent bénéficier du nouveau régime d'indemnisation. En 1980, le nombre des travailleurs et la durée moyenne de travail dans les chantiers de développement étaient les suivants :

— Martinique : 3 400 travailleurs pour une durée moyenne de onze jours par mois ;

— Guadeloupe (premier semestre 1980) : 655 travailleurs pour une durée moyenne de quatre-vingt-dix jours par an ;

— Guyane : 824 travailleurs pour une durée moyenne de trois mois par an ;

— Réunion : 15 000 travailleurs pour une durée moyenne de trente jours par an.

Il convient de rappeler aussi le bilan des trois pactes pour l'emploi dans les Départements d'Outre-Mer : le premier pacte, portant sur la période de juillet 1977-juin 1978, a concerné 3 637 personnes ; le deuxième pacte, portant sur la période juillet 1978-juin 1979, a concerné 2 533 personnes ; le troisième pacte, calculé sur une période allant de juin 1979 à juin 1981, a concerné 14 429 personnes.

Si l'on peut porter un jugement positif sur l'amélioration de l'indemnisation du chômage dans les Départements d'Outre-Mer, il faut rappeler que ce régime d'assurance ne porte que sur le chômage total, l'indemnisation du chômage partiel n'ayant pas été étendue à ces départements.

2. — LA SÉCURITÉ SOCIALE ET L'AIDE SOCIALE

a) L'« effort social » de l'Etat dans les Départements d'Outre-Mer s'est traduit, en 1980, par un montant de prestations supérieur à 6 milliards de francs.

Ce chiffre se décompose de la manière suivante : pour les quatre plus importants Départements d'Outre-Mer, les dépenses de Sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, Fonds d'action sociale normal et Fonds d'action sanitaire sociale obligatoire), se sont élevées à 4 625 794 000 F ; les dépenses d'aide sociale (année 1979) se sont élevées à 1 336 462 000 F ; les dépenses d'assurance-chômage à 6 743 000 F, les crédits des chantiers de développement ont porté sur un montant de 92 150 000 F.

On rappellera que les transferts publics ont représenté 8 757 000 000 F en 1980, dont 1 886 000 000 F au titre des transferts sociaux, soit 21,5 % de l'ensemble des interventions de l'Etat dans les Départements d'Outre-Mer (cf. tableau des transferts publics et sociaux).

Effort social global.

	GUADE- LOUPE	GUYANE	MARTI- NIQUE	REUNION	TOTAL
Sécurité sociale (1) (2).....	1 299 702	173 588	1 286 686	1 865 818	4 625 794
Aide sociale 1979 (3).....	>	>	>	>	1 336 462
Assurance chômage (4).....	759	239	10 003	4 742	6 743
Crédits de chantiers de développe- ment	21 550	5 850	24 750	40 000	92 150
Total	>	>	>	>	6 064 140

(1) Y compris le F. A. S. et le F. A. S. S. O.

(2) Maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail.

(3) La ventilation des dépenses par département n'est pas disponible.

(4) A compter de septembre 1980, date d'entrée en vigueur des régimes.

Evolution des transferts publics.

	1976	1977	1978	1979	1980	6 mois 1981.
	(En millions de francs.)					
Guadeloupe	1 271	1 334	1 538	1 884	2 321	1 113
Martinique	1 405	1 539	1 717	1 917	2 424	1 263
Réunion	2 017	2 163	2 184	2 636	3 176	1 604
Guyane (1)	404	421	514	532	747	308
Saint-Pierre-et-Miquelon	54,8	62,1	113,2	79,2	89,4	49
Total	5 151,8	5 519,1	6 066,2	7 048,2	8 757,4	4 337
Dont :						
Transferts sociaux :						
Montants (millions de francs).	1 023,6	1 220,4	1 400,1	1 741	1 886,8	(n. d.)
Part dans les transferts (pour- centage)	19,8	22,1	23,1	24,7	21,5	(n. d.)

(1) Y compris C. N. E. S.

b) La protection sociale assurée aux bénéficiaires du régime général de Sécurité sociale dans les Départements d'Outre-Mer est pratiquement la même qu'en Métropole en matière d'accidents du travail, d'assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès) et d'assurance vieillesse. Les quelques différences portent sur les points suivants :

— l'ouverture du droit aux prestations d'assurances maladie, maternité, invalidité et décès est conditionnée par l'accomplissement d'un certain nombre de jours de travail et non par celui d'un certain nombre d'heures de travail ;

— l'allocation aux vieux travailleurs salariés est versée dans les Départements d'Outre-Mer dès l'âge de soixante ans au lieu de soixante-cinq ans en métropole ;

— les caisses générales de Sécurité sociale gèrent les risques du régime général aussi bien que ceux du régime agricole.

Il convient de rappeler, cependant, que, dans les Départements d'Outre-Mer, pour les trois risques (maladie-maternité, invalidité et décès), l'assujettissement en tant que chef d'exploitation est subordonné à l'exploitation de terres d'une superficie au moins égale à 2 hectares pondérés. On signalera qu'un projet de loi, élaboré par les services du Ministère de l'Agriculture prévoit l'extension aux Départements d'Outre-Mer de l'assurance contre les accidents du travail et de la vie privée et les maladies professionnelles des personnes non salariées de l'agriculture (cf. tableaux sur la sécurité sociale et le nombre de bénéficiaires, dans les Départements d'Outre-Mer en 1980) :

Sécurité sociale 1980.
(En milliers de francs.)

	PRESTATIONS familiales.	ASSURANCE maladie (1).	ASSURANCE vieillesse.	TOTAL
1. — Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.				
<i>Recettes.</i>				
Régime général	480 932	1 872 685	736 542	3 076 149
Régime agricole (cotisations émises)	3 334	24 480	4 984	32 798
Total	484 266	1 897 165	741 526	3 122 957
<i>Dépenses (2).</i>				
Régime général	1 610 125	1 677 406	845 575	4 133 607
Régime agricole	109 148	142 383	241 157	492 688
Total	1 719 273	1 819 789	1 086 732	4 626 295
2. — Saint-Pierre-et-Miquelon.				
Recettes	3 688	4 516	2 750	10 954
Dépenses	5 439	7 034	5 484	17 957

(1) Assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès + accidents du travail).
(2) Prestations familiales y compris le F. A. S. et le F. A. S. S. O.

Nombre de bénéficiaires en 1980.

	GAUDELLOUPE, Martinique, Guyane, Réunion.	SAINT-PIERRE-ET- MIQUELON
Maladie : régime général	466 149	(n. d.)
Régime agricole		
Exploitants agricoles et aides	19 500	»
(Y compris retraités et vieux travailleurs salariés)	27 000	»
Prestations familiales :		
Familles bénéficiaires	136 013	689
Enfants bénéficiaires	386 057	1 542
Vieillesse : régime général	58 620	462

(n. d.) : Non disponible.

c) Le régime des prestations familiales dans les Départements d'Outre-Mer présente un certain nombre de caractéristiques propres.

L'ouverture du droit aux prestations familiales est, par exemple, subordonnée dans les Départements d'Outre-Mer à l'exercice d'une activité salariée ou d'exploitant agricole alors que cette condition d'activité a été supprimée en métropole depuis la généralisation intervenue en 1978.

On signalera, d'autre part, que 54 000 familles, soit 14 000 familles de salariés occasionnels, 20 000 familles de salariés inactifs et 20 000 familles d'employeurs et de travailleurs indépendants non agricoles, demeurent exclues du champ d'application des prestations familiales. Parmi elles, figurent les familles dont le chef perçoit l'allocation aux adultes handicapés.

Les modalités de versement des allocations familiales présentent, dans les Départements d'Outre-Mer, les caractéristiques suivantes :

- elles sont versées dès le premier enfant ;
- elles sont journalières, versées au prorata du nombre de jours de travail avec un maximum mensuel de vingt-cinq allocations journalières aux salariés qui justifient de quatre-vingt-dix jours de travail dans l'année civile de référence ou dix jours de travail dans le mois précédent alors qu'en métropole les allocations sont allouées au pourcentage d'une base mensuelle, *sans justification d'une activité salariée.*

D'autre part, la tutelle aux allocations familiales, prévue par la loi n° 62-559 du 19 juin 1962, n'a pas encore été instituée dans les Départements d'Outre-Mer ; il est cependant envisagé d'étendre à ces départements la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966 élargissant aux prestations sociales la tutelle aux allocations familiales.

Mais le point le plus important concerne le montant même des allocations familiales ; celui-ci est en effet inférieur, dans les Départements d'Outre-Mer, à celui de la métropole ; il comporte des taux dégressifs à partir du cinquième enfant afin d'éviter une trop grande expansion démographique.

Par l'intermédiaire de deux fonds, le Fonds d'action sociale normal (F. A. S.) et le Fonds d'action sanitaire et social obligatoire (F. A. S. S. O.), une action sociale collective a été mise en œuvre en faveur des familles des Départements d'Outre-Mer pour compenser l'écart entre les prestations individuelles versées en Métropole et dans ces départements. Le Fonds d'action sociale normal apporte essentiellement une aide en matière de logement aux classes les plus défavorisées.

Le F. A. S. O., institution propre aux Départements d'Outre-Mer, a été créé par la loi du 31 juillet 1963 ; il est doté, par la Caisse nationale des allocations familiales, de ressources fixées depuis 1976 à 47,3 % du montant des prestations légales. Ce fonds finance essentiellement le service des cantines scolaires, le service des travailleuses familiales, la formation professionnelle et les actions de planning familial. Son montant annuel est actuellement bloqué au niveau atteint en 1979, soit 270 488 F pour les quatre Départements d'Outre-Mer.

La raison en serait que le montant moyen des prestations familiales versé aux familles des Départements d'Outre-Mer, évalué en 1981 à 15 400 francs, dépasserait le montant métropolitain (15 000 francs par famille).

Il semble, cependant, qu'une grande incertitude pèse sur l'effectif réel des bénéficiaires des services financés par le fonds ; c'est pourquoi une définition plus précise de la notion de parité globale apparaît nécessaire.

En matière familiale, à l'exception de l'allocation de rentrée scolaire, qui est versée dans les Départements d'Outre-Mer selon les mêmes conditions et les mêmes taux qu'en métropole, l'ensemble des prestations nouvelles créées en métropole depuis 1970 ont été étendues dans ces départements avec certaines adaptations. Il en est ainsi de l'allocation d'orphelin, de l'allocation d'éducation spéciale, de l'allocation de parent isolé, du complément familial, de l'allocation de logement social, étendues aux Départements d'Outre-Mer à compter du 1^{er} octobre 1980, selon le barème prévu pour l'allocation de logement familial. En ce qui concerne le revenu minimum familial, il est versé à compter du 1^{er} janvier 1981 sous la forme d'un supplément forfaitaire mensuel de 100 francs aux familles ayant la charge de trois enfants au moins, ne disposant pas d'un revenu net imposable supérieur à 15 350 francs par an et satisfaisant aux conditions d'activité de quatre-vingt-dix jours de travail annuel ou de dix jours mensuels ou bien étant dans une situation assimilable à celle des personnes actives.

Il convient cependant de noter que les allocations prénatales et postnatales ne sont pas versées dans les Départements d'Outre-Mer ; les D. A. S. S. versent, en compensation, les primes de protection de la maternité relevant du Code de la santé publique.

d) *La parité complète de la protection sociale dans les Départements d'Outre-Mer avec celle de la Métropole reste malgré tout un objectif à atteindre.* Il convient, par exemple, de souligner que l'aide sociale représente dans les Départements d'Outre-Mer près du tiers des dépenses de sécurité sociale alors qu'elle n'en repré-

sente même pas 5 % en Métropole ; en 1979, l'ensemble des sommes versées au titre de la Sécurité sociale s'élevaient en effet à 514 milliards de francs, tandis que les dépenses d'aide sociale s'élevaient à 22 214 millions de francs.

Dans les Départements d'Outre-Mer, les dépenses de Sécurité sociale ont porté la même année sur 4 626 millions de francs tandis que celles de l'aide sociale atteignaient 1 336 millions de francs.

Un certain nombre d'allocations de Sécurité sociale ou d'aide sociale ne sont, en outre, toujours pas versées dans les Départements d'Outre-Mer.

C'est le cas, par exemple, des prêts aux jeunes ménages, dont l'extension aux Départements d'Outre-Mer coûterait 30 millions de francs en 1982 et 10 millions de francs dans quelques années compte tenu des reversements prévisibles.

C'est le cas de l'aide personnalisée au logement (A. P. L.) qui n'est d'ailleurs applicable, dans les Départements d'Outre-Mer, qu'aux logements anciens et non aux logements neufs car le décret d'application de la loi du 3 janvier 1977 n'est pas encore paru.

C'est le cas de l'allocation compensatoire aux adultes handicapés, dont le décret d'application dans les Départements d'Outre-Mer de l'article 39 de la loi d'orientation du 30 juin 1975 n'est pas non plus intervenu.

C'est le cas, enfin, de l'allocation spéciale vieillesse aux personnes âgées, instituée en Métropole par la loi du 10 juillet 1952, qui n'a toujours pas été étendue aux Départements d'Outre-Mer (cette mesure coûterait environ 150 millions de francs en 1982).

En revanche, un arrêté interministériel du 14 avril 1981 vient d'étendre le service d'aide ménagère à domicile aux personnes âgées relevant de l'aide sociale dans les Départements d'Outre-Mer avec des taux différents de ceux de la Métropole. La publication récente du décret du 23 octobre 1980 va, d'autre part, permettre de débloquer une situation préoccupante en ce qui concerne les travailleurs non salariés non agricoles. Ce texte prévoit en effet que les cotisations d'assurances maladie et maternité sont dues à compter d'une date comprise entre le 1^{er} octobre 1981 et le 1^{er} juillet 1982. Un arrêté du même jour a fixé cette date au 1^{er} octobre 1981 pour la Réunion. Les structures de ce régime ont été mises en place à compter du 1^{er} juillet 1981. Comme les affiliés au régime d'assurance vieillesse mis en place en 1976 n'avaient pas payé leurs cotisations en subordonnant la régularisation de leur situation à l'application d'un régime d'assurance maladie, les deux régimes, assurance maladie et assurance vieillesse, devraient maintenant pouvoir fonctionner normalement.

3. — L'AIDE AU LOGEMENT

a) *Les logements sociaux.*

Si en Métropole, la définition des logements sociaux se superpose souvent à celle des logements aidés, dans les Départements d'Outre-Mer, la définition donnée est plus stricte dans la mesure où un grand nombre de logements aidés ne sont pas accessibles à toutes les couches de la population, notamment celles qui ont un revenu environ égal au S. M. I. C.

En Guadeloupe, pour 1980, le nombre total de logements prévus était (permis délivrés) de 3 085. Le nombre de logements terminés (certificats délivrés) était de 1 223. Sur ce total, le nombre de logements aidés était de 2 105, dont 854 logements sociaux.

Le montant total des prêts s'est élevé à 186 millions de francs.

En Guyane, on a un total de logements prévus (permis délivrés) de 1 160 en 1980, le nombre de logements aidés s'est élevé à 583, dont 368 logements sociaux ; le montant total des prêts s'est élevé à 2 700 000 F.

En Martinique, sur un total de logements prévus de 2 626 en 1980, on a enregistré un nombre de logements aidés de 1 319, dont 625 logements sociaux, le montant total des prêts s'élevant à 213 millions de francs.

A la Réunion, sur un total de logements prévus de 3 443, le nombre de logements s'est élevé à 2 406, dont 1 452 logements sociaux, le montant total des prêts s'étant élevé à 245 millions de francs.

D'une manière générale, le financement des logements aidés dans les Départements d'Outre-Mer provient de prêts bancaires, de prêts du Crédit agricole et de la Sodema, de prêts de la Caisse de prêt aux organismes d'H. L. M., de prêts spéciaux à la construction et de prêts de la C. C. C. E. et de la C. D. C. à des sociétés immobilières départementales (Société immobilière de la Réunion, Société immobilière de la Guadeloupe, etc.).

b) *L'aide personnalisée au logement et l'allocation à caractère social.*

Au cours du conseil interministériel sur les Départements et Territoires d'Outre-Mer du 14 décembre 1980, le précédent gouvernement avait décidé que l'aide personnalisée au logement ne serait pas appliquée dans les Départements d'Outre-Mer pendant une période de cinq années au cours de laquelle un effort parti-

culier serait entrepris pour restaurer l'habitat insalubre ; quelques exceptions concernaient ou devaient concerner des expériences limitées de conventionnement du parc existant ; il est certain que le service de l'allocation-logement dans les Départements d'Outre-Mer, qui pourrait y préfigurer l'allocation de l'A. P. L., n'a pas donné entièrement satisfaction pour de nombreuses raisons techniques.

L'application de l'allocation-logement à caractère social, prévue par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971, a été étendue aux Départements d'Outre-Mer par la loi n° 78-853 du 17 juillet 1978. Une circulaire interministérielle du 29 juin 1980 a procédé à l'extension de ces dispositions selon le barème de l'allocation-logement à caractère familial, à partir du 1^{er} octobre 1980 ; une autre circulaire interministérielle en date du 22 décembre 1980 a fixé les modalités d'application et d'adaptation aux Départements d'Outre-Mer.

D'une manière générale, on peut dire que l'utilisation de la ligne budgétaire unique a fait bénéficier les Départements d'Outre-Mer d'une politique de l'habitat social très positive.

L'extension à ces départements de l'aide personnalisée au logement est, toutefois, vivement souhaitée par les élus.

CONCLUSION

Notre pays a accompli depuis trente-cinq ans dans les Départements d'Outre-Mer une œuvre sociale que l'on peut qualifier d'exemplaire ; c'est l'honneur de la France d'avoir sorti ses compatriotes d'Outre-Mer de la misère et de l'ignorance et, au nom des principes d'égalité et de fraternité, d'avoir fait de ses terres lointaines des départements hautement développés sur le plan social et sanitaire.

L'effort doit maintenant porter sur le décollage économique déjà amorcé dans bien des domaines.

Les ressources existent : fruits tropicaux aux Antilles, canne à sucre à la Réunion sans parler du formidable potentiel forestier de la Guyane.

Mais pour exploiter ces ressources, il faut des hommes et des hommes bien éduqués, bien formés et bien logés.

Votre commission souhaite attirer l'attention du Sénat sur le problème fondamental de la formation de la jeunesse d'Outre-Mer : il faut réduire le nombre des échecs scolaires en créant des « zones d'éducation prioritaire » et en agissant, en outre, sur l'environnement matériel des jeunes c'est-à-dire, essentiellement, leurs conditions de logement ; à cet égard, on ne rappellera jamais assez la nécessité de mettre fin aux « bidonvilles » qui, hélas, existent encore ça et là dans les Départements d'Outre-Mer.

Un grand pas a été fait, ces dernières années, dans le sens de « l'intégration législative » des Départements d'Outre-Mer ; aujourd'hui, l'égalité de droit entre Français de la Métropole et Français d'Outre-Mer est presque entièrement réalisée ; il faut s'en féliciter même s'il convient encore d'éliminer quelques ultimes discriminations.

Votre commission souhaite enfin évoquer la situation des Départements d'Outre-Mer face aux perspectives de décentralisation.

La population de ces départements s'interroge sur les intentions du Gouvernement.

Il faut rappeler avec force que l'érection de la région en collectivité territoriale ne doit en aucun cas être utilisée comme le moyen de transformer les Départements d'Outre-Mer en collectivités territoriales à statut particulier. Le respect de la Constitution et des lois de la République commande que tous les éléments constitutifs du département soient maintenus Outre-Mer. Créer une Assemblée unique, élue dans des conditions différentes de celles d'un Conseil général métropolitain, c'est aller à l'encontre de cette exigence.

C'est pourquoi, à l'occasion de cette grande réforme que constitue la loi de décentralisation, votre commission espère que le Gouvernement prendra toutes dispositions utiles afin que les Conseils généraux des Départements d'Outre-Mer, dont la composition, les attributions et le mode de scrutin ont toujours été identiques à ceux de la Métropole, ne tombent pas sous le coup d'une politique de « mutation » contraire à la Constitution de 1958 et qui mutilerait le statut départemental.

Dans cette attente, votre commission ne peut que s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits des Départements d'Outre-Mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 1982.

ANNEXES



ANNEXE I

**EVOLUTION DU P. I. B. DE 1970 A 1980
POUR LES PRINCIPAUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER**
(Millions de francs.)

	P. I. B. en 1970.	P. I. B. en 1980 (1).	CROISSANCE P. I. B. 1970-1980.	CROISSANCE annuelle moyenne (pourcentage).	P. I. B./HABITANTS en 1980 francs/habitant.
Guadeloupe	1 330	5 716	4, 3 fois.	15, 7	18 150
Martinique	1 609	6 672	4, 2 fois.	15, 5	21 900
Réunion	2 013	8 518	4, 2 fois.	15, 5	17 000
D. O. M.	4 943	20 906	4, 2 fois.	15, 5	18 403
Métropole	810 000	2 755 000	3, 4 fois.	+ 13, 1	52 000

(1) Estimations provisoires.

ANNEXE II

INDICATEURS DE PROGRES

INDICATEURS	GUADELOUPE			MARTINIQUE			REUNION		
	1970	1974	1980	1970	1974	1980	1970	1975	1980
	Population	329 000	324 500	322 900	340 000	324 830	310 700	449 300	476 700	502 400
Energie électrique :									
Consommation (millions de kWh).....	84,7	142	286	88,6	151	250	72,4	146	303
Nombre d'abonnés	51 319	55 456	78 700	36 014	47 709	65 700	40 435	56 200	93 600
Nombre de touristes	30 000	63 000	137 200	30 900	81 100	139 500	10 000	»	60 000
Trafic aérien passagers (nombre).....	292 964	537 159	1 107 998	208 586	420 881	856 276	88 503	164 142	310 581
Trafic portuaire marchandises (tonnes).....	738 380	718 150	1 294 360	871 631	1 460 000	1 524 173	926 600	1 069 466	(1) 1 200 000
Education :									
Population scolaire (primaire et secondaire)....	105 941	113 344	122 188	117 962	126 423	119 888	144 439	167 931	184 890
Nombre d'étudiants							1 333	1 834	3 357
S. M. I. C. mensuel (francs/mois)	506,3	956,5	2 095,2	506,3	956,5	2 095,2	405,6	780,5	1 920
Prestations sociales : sécurité sociale + allocations familiales (millions de francs)	163,1	363,1	(1) 1 200	186,1	348	1 166,8	243,3	502,4	(1) 1 700
Importations (millions de francs).....	709	1 104	3 074	810	1 539	3 276	894	1 593	3 921
Dépenses du budget de l'Etat (millions de francs)...	453	662	1 994	610	882	2 402	980	1 260	3 361
P. I. B. (millions de francs).....	1 330	2 456	5 716	1 600	2 609	(1) 6 672	2 013	3 791	4 518

(1) Estimation.

ANNEXE III

CONCOURS ACCORDES AU B. U. M. I. D. O. M.

	D. T. O. M. subvention principale.	D. T. O. M. autres subventions.	SUBVENTIONS départementales.	SUBVENTIONS ministère du travail.	FONDS social européen.
1979	30 594 000	888 000	3 400 000	290 000	8 800 000
1980	32 654 000	300 000	4 380 000	501 000	14 328 000
1981 (prévisions)	33 604 000	300 000	4 550 000	550 000	17 000 000
Loi de finances rectificative	2 150 000				
1982 (prévisions)	33 604 000 (à actualiser sur valeur du franc).	300 000	4 550 000	550 000	17 000 000
	+ crédit plan relance de la migration : 18 569 000			+ rémunération 15 agents placiers : 1 725 000	
Total	50 173 000			2 275 000	

ANNEXE IV

ESTIMATION DES RESSORTISSANTS DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ETABLIS EN METROPOLE

	ENSEMBLE	GUADELOUPE	GUYANE	MARTINIQUE	REUNION
Familles établies avant 1963..	107 000	45 000	2 000	50 000	10 000
Familles établies depuis 1963 (implantations et naissances en métropole):					
a) Migrations facilitées par le Bumidom.....	213 653	59 263	2 551	59 058	92 781
b) Migrations inorganisées.	123 500	50 000	3 500	55 000	15 000
Etudiants scolarisés, stagiaires venus recevoir en métropole une qualification technique.	42 500	15 000	500	15 000	12 000
	486 653	169 263	8 551	179 058	129 781

ANNEXE V

PRIMES D'EQUIPEMENT ET PRIMES D'EMPLOI ATTRIBUEES EN 1980

A. — Primes d'équipement.

DEMANDEURS	NATURE PROJETS	MONTANT Investis- sements.	PRIME	NOMBRE d'emplois.
GUADELOUPE				
Guadeloupe Peinture	Fabrication de peinture.....	4 545 000	559 500	10
Société Synthèse organique et d'extraction « Synorex ».	Usine de synthèse organique fine et d'extraction végétale.	1 881 000	371 500	9
Société industrielle laitière du comté de Lohéac.	Lait frais haute qualité et fromage frais.	1 991 000	398 200	8
Société Caraïbe de traitement surfaces.	Installation d'une chaîne de nicke- lage.	470 000	94 000	5
Société Carrières de Grand- Case.	Unité de concassage.....	1 998 900	398 000	7
Soprodix	Fabrication de bouteilles et embou- teillage prod.	1 959 000	214 900	10
Société guadeloupéenne de béton.	Fabrication de béton et mortier prêts à l'emploi.	1 195 000	200 000	6
Société Photo Poly	Production de diapos et photos....	827 300	123 795	7
Société Charpindus	Fabrique de charpentes et structures du bois.	507 800	67 400	8
Société Optique médicale indus- trielle.	Extension de l'unité de surfaçage..	1 981 420	396 285	7
		17 356 420	2 828 530	77

GUYANE

Compagnie guyanaise des bois.	Exploitation forestière et scierie...	12 975 000	3 624 900	25
Boulangerie Causse.....	Boulangerie, pâtisserie.....	2 100 000	85 000	6
Compagnie française de pêche. « Sogri », restauration indus- trielle.	Achat d'un chalutier.....	2 038 800	564 000	5
« Les Compagnons réunis »... Production associée du porc et du poisson en intégration « P. A. P. P. L. ».	Création d'un commissariat aérien..	5 190 000	300 000	10
	Exploitation forestière et scierie...	26 236 600	7 255 689	76
	Complexe agro-alimentaire.....	44 490 000	7 113 500	54
Société guyanaise Air liquide.	Production d'hydrogène liquide.....	31 602 000	2 374 160	14
Société à responsabilité limitée Albert Abchée.	Construction et armement de bateau de pêche.	450 470	135 141	5
Société à responsabilité limitée Rhum Saint-Maurice.	Production de rhum agricole.....	1 046 000	143 400	8
		126 128 870	21 595 790	203

DEMANDEURS	NATURE PROJETS	MONTANT investissements.	PRIME	NOMBRE d'emplois.
MARTINIQUE				
Société Agglomérés et préfabriqués en béton.	Création d'une unité de fabrication de parpaings.	2 490 000	415 200	8
Gravillonord	Exploitation de carrière.....	5 320 000	994 000	10
Prochimie	Modernisation matériel, fabrication de produits d'entretien.	2 600 000	350 000	7
Laboratoires pharmaceutiques antillais.	Production de solutés massifs.....	4 332 000	812 000	19
Société à responsabilité limitée Sun Wind Energie.	Fabrication équipements éoliennes..	2 600 000	461 000	15
Société Exploitation Carrières Pacquemar.	Fabrication gravillons pour constructions T. P.	4 391 000	840 000	15
Société Chaux et amendement Caritan.	Exploitation d'un gisement de carbonate de chaux à Sainte-Anne.	1 500 000	300 000	6
Exploitation agricole et industrielle Marne Etoile.	Acquisition d'une scie à grumes et affûteuse automatique.	250 000	50 000	5
Société à responsabilité limitée Caraïbonbon.	Fabrication de bonbons.....	829 000	150 000	8
Manufacture Caraïbe matér. résines renforcées.	Fabrication matériels assainissement résines renforcées.	712 400	131 400	10
Société Traitement surfaces...	Complément prime.....	345 000	30 000	>
		25 369 400	4.542 400	103
REUNION				
Société d'extrusion des matières plastiques (S. E. M. P.).	Fabrique de tubes en polychlorure de vinyl.	3 537 000	707 400	15
Sovipar	Chaine de fabrication de biscuits....	4 914 960	977 938	20
Société Béton contrôlé Réunion.	Station béton prêt à l'emploi.....	6 123 000	1.070 000	11
Sapmer	Acquisition chalutier grande pêche..	9 690 000	2.097 500	20
Société industrielle de préfabrication (S. I. P.).	Fabrication d'agglomérés et préfabrication éléments construction.	8 443 000	1 094 103	207
Société Energie électrique de l'Est (S 3 E).	Centrale électrique à bagasse.....	39 400 000	3 900 000	5
Ahm Ibrahim et fils (S.A.R.L.).	Fabrication de mobilier.....	954 700	149 605	9
Compagnie ind. d'armement et de pêche (C. I. A. P.).	Agrandissement de navire.....	1 996 410	157 500	20
Société anonyme Menuiserie de l'Est (S 3 E).	Implantation menuiserie industrielle.	650 000	126 000	11
Société réunionnaise d'atelier métal. (S. R. A. M.).	Fabrication de charpente et menuiserie métalliques.	1 448 750	183 180	31
Société de pêche au large « Sospel ».	Acquisition de deux navires de pêche.	497 810	66 500	6
Société anonyme Boulangerie-Pâtisserie des Trois Lettres.	Boulangerie-pâtisserie industrielle...	1 204 720	105 800	10
Société réunionnaise de const. métal. (S. R. C. M.).	Entreprise de menuiserie métallique aluminium.	760 000	135 500	20
Société à responsabilité limitée Boulangerie de Bourbon.	Unité industrielle de fabrication de pain.	1 918 620	156 100	13
		81 538 970	10 927 046	396
	Total général.....	250 393 680	22.894.816	781

B. — Primes d'emploi attribuées en 1960.

DEMANDEURS	NATURE PROJETS	MONTANT investissements.	PRIME	NOMBRE d'emplois.
GUADELOUPE				
Hôtelière Karukera S. A.	Complément de prime.	»	232 124	82
Société antillaise cuisine Pineau.	Fabrication de plats cuisinés locaux..	954 400	289 150	11
Société Gaz industriels Guadeloupe « Sogig ».	Extension de la capacité de production d'oxygène.	1 982 180	159 500	5
Société antillaise de reproduction graphique.	Création d'une petite imprimerie industrielle.	927 290	231 000	6
Société guadeloupéenne de parquets.	Unité de menuiserie industrielle....	329 180	134 100	6
Société d'élevage avicole de Saint-Sauveur.	Création d'un complexe avicole.....	1 760 820	174 885	6
Société d'élevage avicole du domaine de Bois Debout.	Création d'un complexe avicole.....	1 760 820	174 885	6
		7 714 690	1 395 644	122
GUYANE				
Guyane Agrégats	Extraction de matériaux de carrière, traitement des produits.	3 504 000	517 700	11
Sagrag	Extraction et traitement de graviers et sables.	3 204 000	317 730	10
Multibois	Industrie du bois.....	6 131 000	1 781 976	60
Pideg	Ext. quai Tunnel cong. chambre froide.	2 900 000	404 680	20
Société guyanaise de menuiserie industrielle et travaux publics.	Installation d'un atelier de menuiserie industrielle.	1 047 810	261 938	12
		16 786 810	3 284 024	113
MARTINIQUE				
Socomor	Modernisation de chaînes de fabrication.	13 786 000	576 380	30
Société hôtelière du Diamant.	Exploitation hôtelière	27 560 000	2 111 400	56
Société Exploitation du tourisme et loisirs « Setlem ».	Exploitation Hôtel Caritan	2 950 000	1 283 307	44
Tréfima	Travail sur métaux et fabrication de treillis.	6 118 000	861 992	25
Somes	Mod. matériels pour doubl. capacité production.	628 000	108 900	5
Soget Antilles	Equipement Hôtel La Pagerie.....	1 750 000	333 438	12
Société de traitement des surfaces.	Traitement des surfaces métalliques.	345 000	280 716	6
Société Fabrication antillaise de sièges.	Unité de fabrication de meubles....	640 000	390 302	15
Société Chaux et amendements Carltan.	Exploitation d'un gisement de carbonate de chaux.	1 732 000	265 820	6
		55 509 000	6 212 255	189

DEMANDEURS	NATURE PROJETS	MONTANT investissements.	PRIME	NOMBRE d'emplois.
REUNION				
Société hôtelière Bernica Réunion.	Exploitation hôtelière.....	22 000 000	1 233 000	42
M. G. R.	Fabrique de papiers, moules, etc....	3 820 000	210 250	11
S. I. E. R.	Fabrication d'engrais complets.....	7 000 000	310 500	12
C. I. L. A. M.	Création de fromage et atelier de lait stérilisé.	7 504 500	382 600	12
Société anonyme Gaz de Mascareignes	Unité de fabrication de protoxyde d'azote.	1 900 000	143 500	5
Hôtel des Thermes.....	Extension	1 441 000	145 000	7
Soframa	Fabrication et remise en état de pièces auto.	1 581 200	424 000	18
Socofam	Fabrication de meubles.....	1 000 000	187 500	8
Burgaud et Turpin.....	Pêche	942 000	265 000	6
Armement Perez.....	Pêche	239 500	204 000	5
Soreplast	Fabrication et vente de mousse de polyester.	726 000	238 500	11
Société anonyme Trinité.....	Complément prime.....	>	245 890	>
Société anonyme Les Glaciers réunis.	Achat de matériel pour diversification production.	1 900 000	165 000	7
Société anonyme Arts graphiques modernes.	Création nouvelle franche activité...	841 550	261 000	7
Imprimerie librairie Cazal....	Machines pour impression formulaires en continu.	1 592 530	159 000	6
		32 488 280	4 624 740	157
	Total général.....	132 498 790	15 516 663	591

ANNEXE VI

EVOLUTION DES TRANSFERTS PUBLICS

	1976	1977	1978	1979	1980	SIX MOIS 1981
	(En millions de francs.)					
Guadeloupe	1 271	1 334	1 538	1 884	2 321	1 113
Martinique	1 405	1 539	1 717	1 917	2 424	1 263
Réunion	2 017	2 163	2 184	2 636	3 176	1 604
Guyane (1).....	404	421	514	532	747	308
Saint-Pierre-et-Miquelon	54,8	62,1	113,2	79,2	89,4	49
Total	5 151,8	5 519,1	6 066,2	7 048,2	8 757,4	4 337
Dont :						
Transferts sociaux :						
Montants (millions de francs).	1 023,6	1 220,4	1 400,1	1 741	1 886,8	n. d.
Part dans les transferts (en pourcentage)	19,8	22,1	23,1	24,7	21,5	n. d.

(1) Y compris C. N. E. S.

ANNEXE VII

LES PACTES POUR L'EMPLOI DES JEUNES

CATEGORIES DES MESURES	PREMIER PACTE juillet 1977-juin 1978.				DEUXIEME PACTE juillet 1978-juin 1979.				TROISIEME PACTE juillet 1979, résultats jusqu'à juin 1981.			
	Guadeloupe.	Guyane.	Martinique.	Réunion.	Guadeloupe.	Guyane.	Martinique.	Réunion.	Guadeloupe.	Guyane (1).	Martinique.	Réunion.
a) Embauche des jeunes avec exonération.	107	57	300	535	120	44	272	427	855	47	513	1 575
b) Embauche d'apprentissage avec exonération	121	8	550	69	135	4	500	68	940	>	1 664	58
c) Contrats emploi-formation	3	19	30	14	39	19	100	273	263	9	314	2 240
d) Stages de formation.....	211	>	>	43	56	>	>	>	526	42	108	179
e) Stages pratiques en entreprises (stagiaires agréés)	539	10	55	966	55	18	125	278	1 027	20	972	3 077
Total par D. O. M.	981	94	935	1 627	405	85	997	1 046	3 611	118	3 571	7 129
Total par pacte.....	3 637				2 533				14 429			

(1) Troisième pacte Guyane. Seuls résultats fournis pour la période juillet 1979, juin 1980.

ANNEXE VIII

TABLEAU I

NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE LA SECURITE SOCIALE DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER EN 1980

1. — *Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion.*

Risque maladie :				
Régime général :				
1979	.....	442 025	(+ 8,3 % par rapport à 1978).	
1980	.....	466 149	(+ 5,5 % par rapport à 1979).	
Régime agricole :				
1979	.....	19 462	(exploitants agricoles et aides agricoles).	
1980	.....	19 500	(exploitants agricoles et aides agricoles).	
1980	.....	27 000	(y compris les retraités et les vieux travailleurs salariés).	
Régime de prestations familiales :				
		1979	1980	
Familles bénéficiaires	.....	124 077	136 013	+ 9,6 %
Enfants bénéficiaires	.....	372 419	386 057	+ 3,7 %
Risque vieillesse (régime général) :				
1979	.....		58 272	
1980	.....		58 620	(+ 4,2 %).

2. — *Saint-Pierre-et-Miquelon.*

Prestations familiales : 689 familles ; 1542 enfants.

Vieillesse : 492 bénéficiaires.

TABLEAU II

SECURITE SOCIALE 1980 (En milliers de francs.)

	PRESTATIONS familiales.	ASSURANCE maladie (1).	ASSURANCE vieillesse.	TOTAL
1. — <i>Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.</i>				
<i>Recettes.</i>				
Régime général.....	490 932	1 872 685	736 542	3 076 149
Régime agricole (cotisations émises)	3 334	24 480	4 984	32 798
Total	484 266	1 897 165	741 526	3 122 957
<i>Dépenses (2).</i>				
Régime général.....	1 610 125	1 677 406	845 575	4 133 607
Régime agricole.....	109 148	142 383	241 157	492 688
Total	1 719 273	1 819 789	1 086 732	4 626 295
2. — <i>Saint-Pierre-et-Miquelon.</i>				
Recettes	3 688	4 516	2 750	10 954
Dépenses	5 439	7 034	5 484	17 957

(1) Assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès) plus accidents du travail.
(2) Prestations familiales y compris le F. A. S. et le F. A. S. S. O.

ANNEXE IX

BENEFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE AU 31 DECEMBRE 1979.

A. — Forme de l'aide (ensemble des quatre Départements d'Outre-Mer).

Aide sociale à l'enfance (2).....	68 991
Aide à la famille.....	23 401
Aide médicale générale :	
Aide à domicile.....	323 905
Aide hospitalière	80 633
Cotisations d'assurance volontaire ou personnelle.....	3 792
Aide médicale aux tuberculeux.....	1 658
Aide médicale aux malades mentaux :	
Malades mentaux	7 879
Cotisations d'assurance volontaire au taux majoré (4).....	241
Cotisations d'assurance maladie obligatoire au taux spécial adultes handicapés (5)	10 154
Interruption volontaire de grossesse.....	(1)
Contraception	(1)
Aide sociale aux personnes âgées :	
Hébergement :	
En établissement public	580
En établissement privé	315
En logement-foyer	96
Aide à domicile (6) :	
Simple	3 356
Représentatives de services ménagers.....	17
Services ménagers	62
Aide sociale aux handicapés :	
Hébergement :	
En foyer, hospice, logement-foyer	809
En établissement médico-éducatif.....	390
En centre de rééducation professionnelle.....	155
En centre d'aide par le travail.....	209
Aide à domicile	(1)
Aide en matière d'hébergement :	
Anciens malades (nombre d'admissions).....	201
Réfugiés et/ou rapatriés (nombre d'admissions).....	672

(1) Chiffre non disponible.

(2) Estimation.

(3) Droit commun et handicapés adultes.

(4) Concerne des personnes hospitalisées depuis plus de trois ans.

(5) Ne concerne pas uniquement des malades mentaux.

(6) Nombre d'allocations.

B. — Répartition du financement entre l'Etat et les collectivités locales (année 1979).

	DEPARTEMENT	COMMUNE	ETAT	TOTAL
	(En milliers de francs.)			
Aide médicale	82 926	104 097	508 905	695 928
Aide médicale aux tuberculeux..	1 766	2 014	23 818	27 598
Aide médicale aux malades mentaux	7 435	8 177	99 168	114 780
Aide médicale en matière d'interruption volontaire de grossesse.	60	79	877	1 016
Aide médicale en matière de contraception	45	»	601	646
Aide à l'enfance	19 566	»	266 331	285 897
Aide sociale aux infirmes aveugles et grands infirmes.....	10 233	13 010	63 071	86 314
Aide sociale aux personnes âgées.	7 711	8 529	44 298	60 538
Aide à la famille.....	494	606	5 480	6 580
Cotisations sociales (aide médicale des adultes handicapés).....	1 656	1 904	22 634	26 194
Service social	2 109	»	28 098	30 207
Prévention et réadaptation.....	54	»	708	762
Total	134 056	138 416	1 063 989	1 336 462