

N° 74

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTE

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 13), 2369 (tome VI), 2370 (tome V) et in-8° 683.

Sénat : 68, 69 (annexe n° 8) et 71 (tome XXII) (1984-1985).

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE : Présentation du budget des départements d'outre-mer pour l'année 1984	5
A. — Les crédits du Secrétariat d'Etat aux DOM-TOM	5
B. — Les crédits du F.I.D.O.M.	8
C. — Les crédits des ministères techniques.	11
DEUXIÈME PARTIE : Le bilan économique enregistré dans les départements d'outre-mer	13
A. — Les grands équilibres	13
B. — La place des départements d'outre-mer dans l'économie internationale ou l'impérieuse nécessité du désenclavement	17
TROISIÈME PARTIE : La mise en œuvre de la politique de décentralisation	21
QUATRIÈME PARTIE : Les réformes institutionnelles projetées	26
CONCLUSION	27

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi de finances donne chaque année l'occasion de dresser le bilan de la politique menée par le gouvernement et de définir certaines priorités ou certaines orientations de nature à infléchir cette politique.

Sans que pour autant la poursuite des objectifs de développement économique ait été méconnue, il faut admettre que le débat institutionnel aura été une fois de plus le thème essentiel de la vie publique des départements d'outre-mer.

L'actuel Gouvernement avait, à tort, pensé qu'il pourrait faire droit aux requêtes présentées par certaines forces politiques qui voulaient mettre un terme à l'institution départementale consacrée par la Constitution de 1958.

Grâce à deux décisions fondamentales rendues par le Conseil Constitutionnel respectivement les 2 décembre 1982 n^o 82-147 et n^o 84-174 du 25 juillet 1984, le problème est maintenant clairement solutionné. Les vieilles terres françaises que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion doivent, avant tout, être considérées comme des départements français à part entière. On peut ainsi affirmer que la région qui est d'origine législative, ne pourra, en aucun cas, prendre le pas sur la départementalisation qui, elle, est d'origine constitutionnelle.

Aucun Gouvernement, quel qu'il soit, ne pourra, par conséquent, sous quelque forme que ce soit, tenter de modifier cette règle essentielle.

Il est vrai que le problème reste posé en ce qui concerne St Pierre et Miquelon ainsi que Mayotte.

Rappelons que Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas une origine départementale constitutionnelle. Ces terres ne peuvent en aucun cas être assimilées aux départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Il appartient au Parlement d'examiner au

mieux de l'intérêt général le nouveau statut qui se substituera au statut hybride de ce territoire. Par ailleurs, la volonté des Mahorais devra, dans le cadre de la consultation, être respectée.

Le caractère essentiel de ces réformes et de la mise en place de la décentralisation justifie pleinement que ces thèmes fassent l'objet d'un examen plus particulier complétant les observations relatives à la présentation générale des crédits et au rapide bilan économique de l'exercice 1983-1984.

I. — PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Les crédits affectés aux départements d'outre-mer dans le projet de budget du secrétariat d'Etat aux Départements et Territoires d'outre-mer ne traduisent pas la totalité de l'effort financier qui leur est consenti par l'Etat.

Des dotations en faveur de l'outre-mer sont en effet prévues au budget de chaque ministère. Il résulte de cette présentation comptable que le secrétariat d'Etat ne participe qu'à concurrence d'un cinquième au montant total des crédits affectés aux DOM-TOM.

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

Le budget pour l'année 1985 est présenté en trois sections :

- une section commune regroupant les crédits affectés aux moyens de services figurant au sein du seul titre III ;
- une section DOM retraçant les interventions dans les départements figurant au sein des titres IV, V et VI ;
- une section TOM retraçant les interventions menées dans les territoires figurant également aux titres IV, V et VI.

Les caractéristiques essentielles du budget apparaissent dans le tableau suivant :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET

	1984	1985	%
Dépenses ordinaires			
Titre III - Section commune	496 153 813	511 450 610	+ 3,08
Titre IV - Section D.O.M.	156 917 593	143 900 000	- 8,55
Titre IV - Section T.O.M.	185 433 679	172 043 441	- 7,22
Total dépenses ordinaires	838 505 085	826 994 051	- 1,37
Dépenses en capital			
Section D.O.M. (CP)	249 352 000	361 760 000	+ 45,08
(AP)	(399 911 000)	(389 920 000)	- 2,49
Section T.O.M. (CP)	131 682 000	180 762 000	+ 37,27
(AP)	(179 345 000)	(170 684 000)	- 4,83
Total dépenses en capital (CP)	381 034 000	542 522 000	+ 42,38
(AP)	(579 256 000)	(560 604 000)	- 3,21
Total général des crédits de paiement	1 219 539 085	1 369 516 051	+ 12,29

Avant d'examiner l'évolution des crédits, il est intéressant de rappeler les conditions d'exécution du budget 1984. Globalement, les annulations d'autorisations de programme ont porté sur 18,36 millions de francs soit 3,2 % des dotations initiales et sur 11,35 millions de francs, soit 2,9 % des dotations initiales de crédits de paiements. Il convient de constater que ces réductions sont de moindres proportions que celles réalisées au cours des exercices précédents. En ce qui concerne plus particulièrement les départements d'outre-mer, plusieurs chapitres ont fait l'objet de réductions de crédits. Elles portent sur un montant de 4,26 millions de francs du chapitre 58-01 de la 8^e partie du Titre V relatif aux contributions du financement des infrastructures portuaire et routière de Guyane et de 4,74 millions de francs au chapitre 68-11 de la 8^e partie du Titre VI relatif aux crédits affectés au S.M.A.

En revanche des dotations complémentaires d'origines diverses ont été affectées au crédit de plusieurs chapitres : 46,54 millions de francs au titre de la formation professionnelle par le fonds social européen, 8,37 millions de francs au titre de participation du fonds européen d'orientation et de garantie agricole, au développement de l'agriculture dans les DOM. Enfin, un crédit de 1,73 millions de francs a été inscrit au chapitre 67-51 et destiné à la réalisation du programme civil de défense dans les DOM.

Le budget pour 1985 présente les caractéristiques suivantes.

Le total général des crédits de paiements passe de 1 219 millions de francs en 1984, à 1 369 millions de francs pour 1985 et se traduit par une progression de 12,29 % contrastant avec la très faible augmentation de 1,4 % enregistrée pour 1984. Cette évolution devrait, compte tenu de l'augmentation prévisible des prix, s'établir en francs constants à 7,45 %.

La progression brute ainsi enregistrée est sensiblement plus favorable que celle constatée pour l'ensemble des crédits budgétaires qui augmentent de 4,63 % en 1985 contre 6,5 % en 1984. La tendance constatée lors des derniers exercices budgétaires est donc renversée : en 1984 et en 1983 le budget des DOM-TOM avait toujours progressé dans une moindre proportion que l'ensemble des crédits. Il convient néanmoins de noter que l'effort financier consacré à l'outre-mer ne varie guère : 0,17 % en 1985 du budget de la nation contre 0,15 % en 1984.

L'augmentation de 12,29 % évoquée ci-dessus recouvre des réalisés disparates qui méritent un examen plus détaillé.

Les dépenses ordinaires connaissent une diminution de 1,3 % contre une augmentation de 11,6 % en 1984. Les services votés progressent de 6,15 millions de francs soit une hausse de 7,3 % due principalement à la revalorisation des rémunérations publiques égale à 3,53 millions de francs. Les mesures nouvelles enregistrent une diminution de 17,7 millions de francs particulièrement sensible au niveau des subventions versées aux budgets locaux des TOM (— 13,9 MF) et au niveau de la subvention versée à l'Agence Nationale pour l'Insertion et la Promotion des travailleurs de l'outre-mer (A.N.T.) soit — 6,94 millions de francs

Les dépenses d'investissements se répartissent en crédits de paiements qui progressent globalement de 42,38 % contre une diminution de 15,6 % en 1983. Au sein de cette rubrique générale, les crédits de paiements des DOM augmentent de 17,24 millions de francs soit +45,08 %. Le poste principal de dépenses est constitué par les crédits du F.I.D.O.M. soit 311 363 000 F qui feront l'objet d'une analyse ultérieure.

En matière d'autorisation de programme, le projet de budget 1985 se traduit par une décélération globale de 18,6 millions de francs soit — 3,21 %. Pour les DOM, la baisse s'établit à — 2,49 % soit 9,9 mil-

lions de francs. Elle résulte principalement de celle enregistrée au niveau du F.I.D.O.M. dont les autorisations de programmes passent de 339 340 millions de francs en 1984 à 332 406 millions de francs en 1985.

Le tableau ci-dessous détaille les dispositions spécifiques relatives à l'évolution des crédits de la section DOM.

Le projet de loi de finances pour l'année 1985 se traduit par une progression de 98,99 millions de francs, soit une hausse de 24,36 % contrastant avec la contraction enregistrée l'an dernier (7,3 %).

SECTION DÉPARTEMENTALE D'OUTRE-MER

Désignation	Crédits votés pour 1984	Crédits prévus pour 1985			Variation en %
		Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Dépenses ordinaires					
Interventions politiques et administratives	69 691 313	69 691 313	- 5 930 000	63 761 313	- 8,50
Actions économiques (encouragement et interventions)	1 430 848	1 430 848	- 47 593	1 383 255	- 3,32
Actions sociales (assistance et solidarité)	85 795 432	85 795 432	- 7 440 000	78 355 432	- 8,67
Totaux pour le Titre II et pour les dépenses ordinaires	156 917 593	156 917 593	- 13 417 593	143 500 000	- 8,55
Dépenses en capital					
<i>Titre V. - Investissements exécutés par l'Etat</i>	35 280 000	8 410 000	23 590 000	32 000 000	- 9,29
Investissements hors de la Métropole					
<i>Titre VI. - Subventions d'investissements accordées par l'Etat</i>					
Equipement administratif et divers	530 000	454 000	-	454 000	- 14,33
Investissements hors de la Métropole	213 542 000	169 776 000	159 530 000	329 306 000	+ 54,21
Total Titre VI	214 072 000	170 230 000	159 530 000	329 760 000	+ 54,04
Totaux pour les dépenses en capital	249 352 000	178 640 000	183 120 000	361 760 000	+ 45,08
Totaux pour la section des départements d'outre-mer	406 269 593	335 557 593	169 702 407	505 260 000	+ 24,36

B. — Les crédits du F.I.D.O.M.

Avant d'examiner les crédits affectés au F.I.D.O.M., il convient de rappeler la portée de la réforme intervenue en 1984.

En application de la législation adaptant la décentralisation aux départements d'outre-mer, l'organisation du fonds d'investissement des départements d'outre-mer a été refondue par un décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 remplaçant le décret n° 79-507 du 28 juin 1979.

La mission du F.I.D.O.M. défini comme « un fonds d'intervention dont l'action est destinée à concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des DOM par l'octroi d'aides bénéficiant à des programmes d'investissements et de subventions pouvant éventuellement compléter d'autres concours financiers » reste donc la même.

En revanche, la répartition des ressources est modifiée. Elle s'effectue désormais entre :

— une section générale regroupant les actions directes de l'Etat ou résultant de décisions gouvernementales,

— une section régionale regroupant les actions relevant de la compétence des régions d'outre-mer au sens des récentes lois de décentralisation ;

— une section départementale regroupant les interventions relevant des départements.

La réforme du F.I.D.O.M. introduit également dans les conditions d'utilisation du fonds le principe même de la décentralisation. Les exécutifs locaux préparent en effet les dossiers relatifs aux propositions de financement qui seront soumises aux conseils régionaux et départementaux. Ces assemblées devront solliciter l'avis des organismes consultatifs : conseil économique et social, comité de la culture de l'éducation et de l'environnement, et conférence régionale pour l'harmonisation des investissements pour le département.

Aucun délai n'est plus fixé aux assemblées locales pour délibérer sur les opérations dont elles ont été saisies par le Commissaire de la République. Cependant, les assemblées compétentes doivent arrêter ces opérations avant la fin de l'exercice budgétaire de l'année considérée, faute de quoi, s'agissant de crédits d'Etat, le montant des autorisations de programme correspondantes est remis à la disposition du comité directeur du F.I.D.O.M. dont la composition est actualisée.

Les Préfets, Commissaires de la République n'ont donc plus à présenter de propositions concernant le financement des opérations des sections régionale et départementale du F.I.D.O.M., mais ils doivent continuer à établir comme antérieurement, un rapport annuel d'activité et de situations comptables rendant compte de l'utilisation des crédits.

Les dotations budgétaires affectées au F.I.D.O.M. apparaissent dans le tableau ci-dessous :

DOTATION FIDOM

(Milliers de francs.)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	1984	1985	1984	1985
Section centrale	—	—	—	—
Section générale	160 340	160 310	94 143	161 285
Section locale	—	—	—	—
Section régionale	74 000	77 700	30 000	53 000
Section départementale	105 000	93 396	68 000	94 078

En 1984, le taux et le rythme de consommation des crédits de la section départementale ont connu une évolution plus favorable que les années précédentes. Les dotations réparties dès le 8 février ont été déléguées à 100 % et pour la plupart utilisées dès le mois de juillet.

Dès le 8 février, également 50 % des crédits de la section générale et 100 % des taux de la section régionale ont été répartis. Néanmoins, compte tenu de la poursuite des négociations des contrats de plan et de la réforme du F.I.D.O.M. du 17 juillet 1984, ces crédits n'ont pu être délégués qu'après cette date.

Les prévisions pour 1985 permettent de constater le maintien du montant des **autorisations de programme** affectées au F.I.D.O.M. général, la progression de celles affectées à la section régionale qui apparaît en tant que telle pour la première fois dans le budget, soit + 5 %. En revanche, les crédits affectés à la section départementale baissent de 11,05 %. Au total, les autorisations de programme diminuent de 2,34 %.

En matière de **crédits de paiements**, la part des trois sections croît dans de fortes proportions 71,27 % pour la section générale, 76,66 % pour la section régionale, 38,23 % pour la section départementale. Ces augmentations (+ 60,49 % globalement) permettront d'assurer dans de bonnes conditions les opérations de contrat de plan.

La présentation des crédits affectés au F.I.D.O.M. permet de constater que certaines craintes exprimées par les responsables locaux quant à l'évolution de la section départementale se vérifient : les autorisations de programme se réduisent et les crédits de paiement progressent dans de bien moindres proportions que les autres sections.

C. — Les crédits des ministères techniques

Le montant prévisionnel total des dépenses civiles effectuées par l'ensemble des ministères techniques s'élève à 14,058 millions de francs pour 1985.

Par rapport à 1984, la progression s'établit à 1,46 % contre 3 % l'an dernier. La participation de l'ensemble des ministères à l'effort budgétaire est donc proportionnellement moindre à celui réalisé l'an dernier. L'essentiel de l'action financière consacrée aux départements d'outre-mer est donc plus centralisée dans le cadre du secrétariat d'Etat.

Ces crédits se répartissent comme suit :

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1984			1985		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Affaires sociales et solidarités nationale, travail, santé, emploi :						
I. Section commune	»	2,033	2,033	»	1,999	1,999
II. Santé et solidarité nationale	»	2 243,164	2 243,164	»	2 146,436	2 146,436
III. Emploi-Travail	1,432	245,810	247,242	1,464	218,073	219,537
Agriculture	0,917	197,088	198,005	0,954	170,565	171,519
Anciens combattants	3,032	60,088	63,120	3,219	60,441	63,660
Commerce artisanat et tourisme :						
I. Commerce et artisanat	»	5,617	5,617	»	5,218	5,218
II. Tourisme	»	3,247	3,247	»	0,258	0,258
Culture	7,345	26,911	34,256	4,426	16,801	21,227
Departements et territoires d'outre-mer	16,295	462,654	498,949	16,724	587,603	604,327
Economie, finances et budget :						
I. Charges communes	»	850,000	850,000	»	915,000	915,000
II. Services financiers	3,290	575,645	578,935	3,540	581,677	585,217
Education nationale :						
I. Enseignement scolaire	24,400	5 286,539	5 310,939	24,500	5 463,433	5 487,933
II. Enseignement universitaire	»	98,786	98,786	»	101,990	101,990
Environnement	0,280	5,425	5,705	0,290	13,278	13,568
Intérieur et décentralisation	8,339	433,217	441,556	9,156	354,604	363,760
Jeunesse et sports	0,400	43,881	44,281	0,420	32,824	33,244

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F.)

	1984			1985		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total ⁽¹⁾	Gestion des services	Crédits affectés	Total
Justice	"	220,858	220,858	"	278,994	278,994
Mer	0,357	218,999	219,356	0,360	196,016	196,376
Postes et télécommunications	7,320	1 314,214	1 321,534	8,010	1 366,244	1 374,254
Redéploiement industriel	"	9,585	9,585	"	9,899	9,899
Recherche et technologie	"	108,507	108,507	"	118,711	118,711
Services du Premier ministre :						
1. Services généraux	"	288,582	288,582	"	298,501	298,501
Urbanisme, logement et transports :						
I. Urbanisme et logement	1,922	822,388	824,310	1,832	833,989	835,821
II. Transports :						
2. Aviation civile	4,620	142,292	146,912	4,720	149,702	154,482
3. Transports intérieurs	"	90,099	90,099	"	56,847	56,847
Totaux (I)	79,949	13 775,629	13 855,578	79,615	13 979,763	14 058,778
(1) Non compris DGF : 1 280 214.						

En conclusion à ce bref examen des crédits du secrétariat d'Etat aux DOM-TOM, il convient de retenir que l'effort accompli est certes notable mais reste manifestement insuffisant, compte-tenu de l'importance des problèmes qui se posent et du rattrapage qui devra être fait tant dans le domaine social que dans le domaine économique.

II. — LE BILAN ECONOMIQUE ENREGISTRE DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le développement économique des départements d'outre-mer constitue une priorité de l'action gouvernementale dont les objectifs ont été définis dans le cadre de la négociation des contrats de plan et devraient par ailleurs faire l'objet d'un vaste débat devant le Parlement. L'économie des départements d'outre-mer présente par rapport à celle de la métropole un certain nombre de particularités sur lesquelles il n'est pas inutile d'attirer l'attention. Ainsi après avoir rappelé les grandes lignes de l'évolution économique de l'outre-mer durant l'exercice 1984, il sera intéressant d'examiner la place des DOM dans l'économie internationale et d'insister sur l'impérieuse nécessité du désenclavement.

A. — Les grands équilibres

La présentation rapide de quelques variables : évolution du produit intérieur brut, emploi, inflation permet de dresser un rapide bilan de la situation économique des départements d'outre-mer.

Le produit intérieur brut

L'I.N.S.E.E. élabore les comptes économiques de trois des départements d'outre-mer : la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion.

Il ressort de l'analyse de ces données que le produit intérieur brut :

— de la Guadeloupe a progressé de 13,3 % en 1981 contre 12,4 % en 1980 (les chiffres 1982 ne sont pas encore connus) ;

— celui de la Martinique a continué d'augmenter à un rythme soutenu + 21,5 % poursuivant ainsi le phénomène de reprise constaté en 1981 ;

— celui de la Réunion a enregistré une hausse de 20 % en valeur et 6,5 % en volume.

Ces chiffres sont à rapprocher de ceux de métropole généralement inférieurs : l'augmentation du PIB s'est établie à + 12,3 % en 1981 et + 14,3 % en 1982.

L'emploi

L'ensemble des départements d'outre-mer est affecté par une crise de l'emploi beaucoup plus sensible que celle de métropole ainsi que cela apparaît dans le tableau suivant :

INTITULÉ	GUADE- LOUPE	MARTINIQUE	GUYANE	RÉUNION	St-P. & M.	TOTAL DOM*	MÉTROPOLE
Population Active R.P. Mars 1982 (Travailleurs + chômeurs).....	121 826	128 072	31 183	172 828	2 380	456 289	23 525 120
TAUX DE CHÔMAGE I.N.S.E.E. Chômeurs R.P./Pop. active ¹ (Mars 1982)	24,15	28,06	15,26	31,44	9,87	27,33	8,75
E.F.M. ANPE/Pop. active (Mars 1982)	15,57	16,72	6,42	17,51	8,11	15,96	8,35
E.F.M. ANPE/Pop. active (Mars 1983)	16,97	20,84	8,44	19,17	12,8	18,31	8,57
E.F.M. ANPE/Pop. active (Avril 1984)	16,35	18,99	8,07	21,29	11,97	18,37	9,50

* Aucune donnée fiable ne permet de fournir ce renseignement pour Mayotte.

Depuis trois ans, la situation a tendance à s'aggraver. Le taux moyen de chômage dans les DOM est en effet passé de 15,96 % en 1982 à 18,37 % en 1984. Le problème est particulièrement aigu à la Réunion qui a connu la plus forte progression enregistrée en une année. A cette occasion, il convient de revoir avec sérieux et discernement le problème de la migration.

Les jeunes français d'outre-mer comme ceux de la métropole doivent pouvoir aller à la recherche d'un emploi sur l'ensemble du territoire national. Mais la crise économique qui est mondiale frappe actuellement de plein fouet la France métropolitaine. Il faut être aveugle pour ne pas reconnaître cette situation.

La fermeture des entreprises, la crise du bâtiment, rendent de plus en plus difficile la migration des jeunes de l'outre-mer vers la métropole.

La migration ne peut plus, par conséquent, être considérée comme étant la règle essentielle permettant de solutionner le problème du chômage des jeunes dans les départements d'outre-mer.

Il convient, certes, de donner à nos compatriotes d'outre-mer la possibilité de venir, dans le domaine de l'emploi, tenter leur chance en métropole mais il convient également, par la voie de règles nouvelles, de permettre aux jeunes de mieux participer localement au développement de leur terre natale. Migration et développement doivent devenir des données fondamentales complémentaires. La lutte contre le chômage doit être entreprise localement avec courage et volonté. Les mesures appliquées en métropole doivent, certes, être appliquées dans les départements d'outre-mer.

Il est normal que les DOM bénéficient de l'extention des mesures métropolitaines qu'il s'agisse des aides à l'emploi (contrat de solidarité - emploi d'initiative locale - demandeur d'emploi créateur d'entreprise - Prime à la création d'emploi dans les entreprises artisanales - etc...) ou des aides à la formation (Apprentissage - contrat emploi formation - convention FNE - stage de mise à niveau etc...).

Il est inadmissible que les mesures relatives au chômage partiel ne soient pas applicables dans ces départements.

Il y a là une injustice à laquelle il convient de mettre un terme.

En ce qui concerne les mesures particulières applicables aux DOM, il convient non seulement de les améliorer mais encore d'innover. La politique statique, vicillotte et retardataire, doit céder le pas à une politique novatrice, dynamique, créatrice de richesse pour tous. Il convient, par conséquent, notamment en ce qui concerne les artisans de mettre en place une politique sociale et fiscale qui permettra de placer les départements d'outre-mer sur l'orbite du développement économique et ce, dans l'intérêt de sa jeunesse.

Les entreprises industrielles, locales, nationales, voire même étrangères, doivent pouvoir bénéficier d'exonérations qui les encouragent à accentuer leur production et devenir par la-même compétitives.

Rappelons que dans les départements d'outre-mer, les plus méritants et les plus courageux éprouvent des difficultés pour obtenir des prêts bancaires. Il est du devoir de l'actuel Gouvernement de permettre à la concurrence bancaire de jouer pleinement dans les départements d'outre-mer. C'est pour cela que la Commission des Lois, toujours dans le cadre de la lutte contre le chômage estime que les banques tant nationales qu'étrangères doivent pouvoir, tant dans l'intérêt des départements d'outre-mer que dans l'intérêt de la métropole, s'installer à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion.

La Commission des Lois estime que le Gouvernement ferait preuve de courage s'il permettait au Crédit mutuel de s'installer dans les départements d'outre-mer.

Enfin les crédits destinés aux chantiers de développement qui permettent d'employer temporairement et de rémunérer une main-d'œuvre souvent non qualifiée, chargée d'exécuter des travaux bénéficiant la plupart du temps à des collectivités locales ou à certains services publics, doivent être augmentés. Il s'agit d'un moyen efficace de lutte contre le chômage qui permettent notamment aux familles les plus déshéritées de bénéficier d'un modeste revenu, indispensable à la vie de la famille.

Les dotations affectées à chacun des DOM sur cette enveloppe ont été les suivantes pour les deux années dernières.

	Dotation finale 1983	Dotation initiale 1984
Reunion	22 950	22 350
Martinique	13 500	13 000
Guadeloupe	13 500	13 000
Guyane	6 600	6 000
St-Pierre et Miquelon	1 800	1 500

Il est regrettable de constater que d'un exercice sur l'autre, les chiffres enregistrent une réduction sensible. Celle-ci est soit disant motivée par les affectations simultanées de crédits destinées à étendre aux départements d'outre-mer la réglementation applicable en matière de travaux d'utilité collective. Or, il apparaît anormal et injustifiable que l'extension aux DOM de nouvelles dispositions de lutte contre le chômage puissent avoir pour conséquence de réduire le dispositif particulier à ces départements. Bien au contraire, les crédits affectés aux TUC doivent servir de compléments.

L'inflation

Alors que l'augmentation des prix constatée l'an dernier sur une période s'écoulant de 1978 à 1982 permettait de conclure au parallélisme de l'évolution dans les DOM et en métropole, il n'en est pas de même cette année.

ÉVOLUTION DES PRIX

	1978	1979	1980	1981	1982	1978 à 1982	1983	1978 à 1983
Guadeloupe	8,1 %	11,2 %	14,9 %	14,0 %	10,2 %	73,4 %	9,7 %	80,2 %
Martinique	11,5 %	10,2 %	13,5 %	15,1 %	9,9 %	76,8 %	10,8 %	74,9 %
Guyane	8,0 %	11,5 %	12,5 %	16,5 %	11,9 %	76,6 %	11,1 %	81,5 %
Réunion	7,0 %	9,3 %	12,6 %	13,9 %	9,1 %	63,6 %	8,2 %	69,3 %
St-Pierre-et-Miquelon	—	16,0 %	16,4 %	18,7 %	17,0 %	—	17,7 %	90,7 % 4 ans
Métropole	9,7 %	11,8 %	13,6 %	14,0 %	9,7 %	74,2 %	9,4 %	73,5 %

Non seulement l'évolution s'accélère de façon défavorable dans les DOM par rapport à la métropole mais de plus les disparités entre les différents départements d'outre-mer ont tendance à s'accroître.

B. — La place des départements d'outre-mer dans l'économie internationale.

La place des DOM par rapport à l'environnement économique international transparaît dans l'évolution du commerce extérieur et plus particulièrement du taux de couverture des importations par les exportations. Le tableau suivant est à cet égard éloquent.

TAUX DE COUVERTURE DES IMPORTATIONS PAR LES EXPORTATIONS (en %)

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		Réunion		St-Pierre et Miquelon		Total	
	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Zone franc	16	15	33	23	7	5	13	9	9	—	19	14
Etranger	6	5	3	5	19	24	13	12	18	—	9	10
Global	13	12	21	16	13	14	13	10	15	—	16	13

L'importance du courant d'échange avec la métropole explique la détérioration continue du taux de couverture des échanges qui est particulièrement sensible en Martinique.

Le taux moyen global est très peu satisfaisant et les causes de ce phénomène tiennent, selon le rapport Toulemon, entre autres phénomènes à la faiblesse de l'appareil productif.

La situation économique est par ailleurs aggravée par certains choix tels que la tarification douanière qui assimile les DOM à des pays étrangers ou la tarification de l'énergie électrique dont le prix est calqué sur le prix de métropole, ce qui ne correspond à aucune réalité économique.

La mise en place d'une politique incitative de création d'activités productives en matière d'agriculture, d'industrie ou d'artisanat va être poursuivie et même renforcée.

De même, un effort tout particulier sera entrepris pour accentuer la coopération économique au sein de la zone Carabée et de l'Océan Indien.

A cet égard, la CEE dans le cadre de la renégociation des accords de Lomé III a proposé d'introduire une clause favorisant la coopération régionale entre les DOM et les Etats ACP.

La place des départements d'outre-mer peut être examinée dans ce cadre plus particulier.

Cette convention a reconnu la spécificité des DOM de façon à leur permettre de surmonter les conséquences commerciales de l'ouverture de la CEE aux produits des Etats ACP.

La clause de sauvegarde figurant à l'article 12 de la Convention, prévoit que si des difficultés surgissent qui risquent d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité d'une région, la Communauté peut prendre, ou autoriser l'Etat-membre intéressé à prendre les mesures de sauvegarde propres à y remédier.

Cette clause représente une garantie fondamentale, mais son utilisation reste subordonnée à des conditions strictes : en particulier, les perturbations invoquées doivent avoir des conséquences suffisamment graves et sérieuses (ex : effondrement d'une branche industrielle) et ne pas résulter seulement de la concurrence, même vive, des Etats ACP.

Dans ces conditions, la clause n'a jamais été appliquée à ce jour.

La déclaration commune, figurant en annexe de la Convention, réserve à la Communauté la possibilité de modifier à tout moment le régime d'accès des produits agricoles originaires des pays ACP au marché des DOM « en fonction des nécessités du développement économique de ces départements ».

A ce jour, ce texte n'a été mis en jeu que pour préserver des courants d'échanges traditionnels existants entre Etats ACP et DOM pour des productions de première nécessité.

En vertu du protocole n° 5 relatif au rhum, les importations de rhums ACP entrent dans la Communauté sans droits de douane dans la limite d'une certaine quantité : c'est le « contingent tarifaire communautaire » ouvert chaque année par la CEE et réparti entre les différents Etats-membres ; au-delà de cette quantité, les importations restent toujours possibles mais elles sont soumises aux droits du tarif extérieur commun.

Cette exception au principe de la libre entrée des produits ACP a permis dans l'ensemble de limiter la concurrence de ces derniers, et de préserver les débouchés traditionnels des rhums des DOM sur le marché communautaire.

Le protocole n° 4 annexé à la Convention de Lomé II vise à améliorer les conditions de commercialisation des bananes ACP sur le marché communautaire.

Dans la pratique, ce texte a permis de préserver les traditionnels courants d'échanges entre certains pays ACP et les pays de la Communauté en même temps que le maintien du marché français dans son organisation existante.

Il est intéressant de récapituler les points essentiels relatifs à la négociation de Lomé III. La CEE a indiqué son refus de supprimer ou de modifier les dispositions relatives à la clause de sauvegarde et de demander la reconduction de la déclaration commune.

En ce qui concerne les marchés particuliers de la banane et du rhum, la Communauté a également demandé la reconduction des règles actuellement applicables.

Il n'en reste pas moins vrai que recourant ou non à ces dispositions communautaires, les départements d'outre-mer doivent rétablir l'équilibre de leur commerce extérieur.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de mettre en oeuvre le plus rapidement possible une réelle politique de désenclavement dont l'un des éléments essentiels est la politique des transports.

Certaines mesures ont d'ores et déjà été prises mais elles ne sauraient suffire. Il s'agit de l'amélioration de la grille tarifaire, du développement des transports à la demande, et de la politique d'aide en faveur des originaires des DOM se traduisant par la vente de billets à prix réduits.

Rappelons que certaines mesures prises ne vont pas dans le sens du développement souhaité par tous.

Ce n'est pas en diminuant les bourses des enfants, donnant par là-même aux agitateurs la possibilité de rechercher l'explosion, que l'on agira au mieux des intérêts des départements d'outre-mer.

De même, toute atteinte au pouvoir d'achat de la fonction publique est un non sens à la fois économique et juridique.

L'abaissement du pouvoir d'achat de la fonction publique conduira à l'appauvrissement général des Réunionnais car il n'est pas imaginable, dans le contexte juridique et économique actuel que les sommes prélevées aux fonctionnaires puissent rester dans l'île.

Compte tenu du fait que la fonction publique représente la moitié de la masse salariale distribuée à la Réunion, ces mesures modifieront inévitablement les circuits économiques.

Compte tenu de ce qui précède, le revenu brut par habitant va diminuer sensiblement.

La baisse de l'activité commerciale et le renversement du marché induit entraîneront une augmentation des licenciements.

III. — LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

Sur le plan institutionnel, la poursuite de la politique de décentralisation a constitué l'événement essentiel de l'année 1984.

Les lois applicables en métropole ont été étendues aux collectivités territoriales des DOM qui sont dorénavant dotées d'exécutifs élus et ne sont plus soumises à la tutelle administrative. Plusieurs transferts de compétences ont d'ores et déjà été effectués. Par ailleurs, afin d'adapter certains aspects de cette politique à la spécificité de l'outre-mer, plusieurs dispositions particulières ont été mises en œuvre. Ainsi en est-il de la mise en place de conseils régionaux en application de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 et de celle des comités de la culture de l'éducation et de l'environnement dont la composition et le fonctionnement ont été déterminés par un décret n° 84-207 du 26 mars 1984.

Les régions d'outre-mer ont vu leurs compétences déterminées par une loi n° 84-747 du 2 août 1984 qui comporte des dispositions financières importantes telles que :

— fixation de l'octroi de mer par des conseils régionaux qui pourront bénéficier d'un droit additionnel, inférieur ou égal à 1 % de l'assiette ;

— transfert aux régions des droits assimilés aux droits d'octroi de mer sur les rhums et spiritueux ;

— fixation de la taxe sur les carburants par le conseil régional, qui bénéficie de 10 % du produit de la taxe et répartit le reste entre les diverses collectivités intéressées, selon des modalités rénovées.

Outre le bref rappel de la législation applicable en ce domaine, il est également plus intéressant d'examiner les conséquences financières de la décentralisation.

La dotation générale de décentralisation

Les ressources attribuées aux communes ont été fixées à 1,5 million de francs pour l'ensemble des quatre départements de la

Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, la ventilation entre ceux-ci n'étant pas encore arrêtée.

Pour ce qui concerne les dotations attribuées aux départements, elles s'établissent comme suit :

	Action sociale et santé	Ports maritimes et pêches		Transports scolaires (à compter de 90 % de la dotation)
		Fonctionnement	Investissement	
Guadeloupe	226 299 100	268 000	186 588	4 017 958
Guyane	107 089 100	376 000	103 518	1 498 532
Martinique	244 067 600	54 000	166 566	6 453 029
Réunion	661 994 600	107 000	34 506	9 243 977
Total	1 239 450 400	805 000	491 983	21 213 496
		1 296 983		

La dotation générale d'équipement

Instituée par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982, cette dotation versée aux départements et aux communes se substitue aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat.

- les communes

Le décret n° 83-116 du 18 février 1983 fixe la répartition de la dotation globale d'équipement aux communes qui comporte :

- une part principale qui ne peut être inférieure à 70 % du montant total des crédits inscrits au budget de l'Etat et répartie entre les communes en fonction des investissements réalisés au cours de l'exercice budgétaire considéré.

- une seconde part égale à 15 % du montant total des crédits inscrits au budget de l'Etat et répartie en fonction des critères prévus par les articles 7 à 14 du décret.

- un solde destiné à majorer la part principale.

Le bilan de l'année 1983 se présente ainsi :

Départements	Part principale + majoration	Seconde part	Total
Guadeloupe	3 231 005	434 445	3 665 450
Guyane	1 057 373	96 597	1 153 970
Martinique	3 992 058	434 679	4 426 737
Réunion	3 581 470	682 411	4 263 881
Total	11 861 906	1 648 132	13 510 038

Pour l'exercice 1984, la répartition s'établit comme suit :

Pour la part principale le montant total de l'attribution revenant à chaque commune ne sera connu qu'en fin d'exercice.

Pour la seconde part dont il convient de préciser que seules les communes de moins de 2 000 habitants en sont désormais attributaires (art. 12 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983), la répartition s'établit comme suit :

Guadeloupe	70 382
Guyane	164 183
Martinique	104 409
Réunion	N'est pas concernée (aucune commune de — 2 000 habitants)

• les départements

La dotation globale d'équipement à répartir entre les départements comprend :

— une première part qui ne peut excéder 45 % du montant total des crédits inscrits au budget de l'Etat et répartie en fonction des investissements réalisés par les départements au cours de l'exercice budgétaire considéré. Le taux de concours de l'Etat a été fixé pour cette première part à 2,5 % en 1983.

— une seconde part dont le volume ne peut excéder 45 % du montant total des crédits inscrits au budget de l'Etat et répartie entre les départements au prorata des subventions qu'ils versent pour la réalisation de travaux d'équipement rural. Le taux de concours de l'Etat a été fixé à 4 % pour 1983 pour cette seconde part.

— un solde destiné à majorer les attributions mentionnées ci-dessus. L'évolution de cette dotation est retracée dans les tableaux ci-dessous.

I. -- PREMIÈRE PART Y COMPRIS LA MAJORATION

(En milliers de francs.)

Départements	Prévisions 1983	Attribution 1983	Prévisions 1984
Guadeloupe	10 678	10 299	13 389
Guyane	2 162	1 977	2 570
Martinique	11 429	10 689	13 895
Réunion	13 064	16 786	21 822
Total	37 333	39 751	51 676

II. — DEUXIÈME PART Y COMPRIS LA MAJORATION

(En milliers de francs.)

Départements	Prévisions 1983	Attribution 1983	Prévisions 1984
Guadeloupe	3 770	3 774	6 742
Guyane	2 209	2 129	3 567
Martinique	1 876	2 228	5 161
Réunion	4 128	5 089	8 300
Total	11 983	13 220	23 814

Ces chiffres appellent les commentaires suivants :

En moyenne une hausse de 6,4 % est enregistrée.

En ce qui concerne la première part, il convient de constater que les chiffres définitifs sont légèrement inférieurs aux prévisions (-3,5 % Guadeloupe ; — 8,5 % Guyane ; — 6,4 % Martinique) à l'exception du département de la Réunion (+ 28,49 %). En revanche, la progression entre les attributions de 1983 et les prévisions de 1984 est sensible : elle s'établit en moyenne à 29,99 %.

En ce qui concerne la deuxième part, les attributions pour 1984 ont été en hausse par rapport aux prévisions : 0,1 % pour la Guadeloupe, + 18,7 % pour la Martinique, + 23,28 % pour la Réunion et 10,36 % en moyenne. Seul le département de la Guyane a enregistré une baisse de 3,6 %.

Pour l'année 1984, les prévisions sont en très forte augmentation : 80,13 % en moyenne avec un taux de 131,64 % pour la Martinique, de 78,64 % pour la Guadeloupe, 67,54 % pour la Guyane et 63,96 % pour la Réunion.

La dotation globale de fonctionnement

L'évolution de la dotation générale de fonctionnement apparaît dans le tableau suivant :

DOTATIONS VERSÉES AU TITRE DE LA DGF

(En milliers de francs.)

	1983	1984	84/83
Guadeloupe :			
— communes	237 035	252 946	+ 6,71 %
— département	83 537	92 148	+ 10,3 %
Total	320 572	345 094	+ 7,64 %
Guyane :			
— communes	38 822	44 015	+ 13,37 %
— département	38 461	43 417	+ 12,88 %
Total	77 283	87 432	+ 13,13 %
Martinique :			
— communes	222 556	247 389	+ 11,15 %
— département	86 283	97 590	+ 13,10 %
Total	308 839	344 979	+ 11,70 %
Réunion :			
— communes	334 083	350 197	+ 4,82 %
— département	137 838	146 609	+ 6,36 %
Total	471 921	496 806	+ 5,27 %
Total :			
— communes	832 496	894 547	+ 7,45 %
— département	346 119	379 764	+ 9,72 %
Total	1 178 615	1 274 311	+ 8,11 %

Il résulte de ces données que la progression en faveur des départements est plus rapide et plus sensible que celle en faveur des communes. Elle s'établit en moyenne à 9,72 %. Il apparaît également que la Réunion est celui des départements d'outre-mer dont l'évolution est à ce point de vue la moins satisfaisante bien qu'en valeur absolue les chiffres soient les plus élevés.

Il convient de faire observer que le rythme de progression à tendance de façon générale à se ralentir. En effet, pour les communes, l'évolution 1983/1982 s'élevait à 10,93 %, pour les départements à 12,58 %, ce qui équivalait à une progression globale de 11,41 %.

Par ailleurs, afin de mieux juger de cette évolution, il faut noter que la dotation globale de fonctionnement a globalement augmenté de 6,92 % (1984/1983) contre 8,84 % (1983/1982). La tendance au ralentissement est donc générale mais semble avoir moins affecté les départements d'outre-mer.

IV. — LES REFORMES INSTITUTIONNELLES PROJETEES

Il est impossible une fois de plus de ne pas évoquer à l'occasion de la discussion budgétaire le caractère essentiel de certaines réformes institutionnelles en cours concernant le statut de Saint-Pierre et Miquelon et celui de l'île Mayotte.

En effet, un projet de loi, actuellement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, tend à modifier le statut du département d'outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon fixé par la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976.

Ces îles constitueraient, désormais, au sens de l'article 72 de la Constitution une collectivité territoriale nouvelle gérée par un conseil général exerçant simultanément les compétences du conseil général et celles du conseil régional.

Cette réforme serait de nature à résoudre les très graves difficultés économiques de ce département d'outre-mer et à faciliter la mise en place d'une réelle décentralisation.

L'île de Mayotte devrait également et très prochainement voir son avenir discuté devant le Parlement. En effet, la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 a prorogé pour une durée de cinq ans le délai au cours duquel la population de Mayotte serait consultée, afin de déterminer si le statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 doit être maintenu, ou si l'île de Mayotte doit être transformée en département ou dotée de tout autre statut.

Le Gouvernement, sans méconnaître la loi, ne peut laisser passer cette échéance. Dans les plus brefs délais, le Parlement devrait donc être saisi soit d'un projet de loi relatif à l'organisation de la consultation de la population, soit d'un projet de loi prorogeant les dispositions de la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979.

Conclusion

Votre commission des lois a noté que la progression des crédits affectés au secrétariat d'Etat, soit 12,29 %, est, compte tenu du contexte économique difficile, relativement positive.

Elle constate avec satisfaction que le gouvernement manifeste la volonté de rechercher un meilleur équilibre entre les forces économiques. Le concours de tous apparaît donc indispensables.

Une chance pourra ainsi être donnée à notre jeunesse.

Le moment, par conséquent, n'est pas de baisser les bras.

Les extrémistes, les perturbateurs doivent sans appel être rappelés à l'ordre pour que la confiance règne.

Force doit rester à la loi.

C'est dans un climat de confiance et de fraternité que l'on pourra progressivement assurer le développement de ces terres dans l'intérêt général.

Tout en insistant sur la nécessité de maintenir et d'accentuer cet effort dans les années à venir, votre commission des lois vous propose de donner **un avis favorable aux crédits budgétaires des départements d'outre-mer pour 1985.**