

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), **sur le projet de loi de finances pour 1986**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 12), 2991 (tome VI), 2992 (tome V) et in-8° 895.

Sénat : 95, 96 (annexe n° 8) et 98 (tome XXII) (1985-1986).

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

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	3
I. — UN BUDGET FIGÉ QUI NE PEUT PERMETTRE DE FAIRE FACE AUX GRAVES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	4
1. — Un budget figé...	4
A. — Les crédits du secrétariat d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer	4
• <i>Les conditions d'exécution du budget 1985</i>	4
• <i>La part du budget des DOM dans le budget de l'Etat</i>	5
• <i>L'analyse des crédits</i>	5
B. — Les autres concours financiers	8
• <i>Les crédits des ministères techniques</i>	8
• <i>Les dotations décentralisées</i>	10
2. — ...qui ne permet pas de faire face aux graves difficultés économiques ...	11
A. — L'inflation	11
B. — L'emploi	12
C. — Les échanges	15
II. — DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES QUI NE FONT QUE MASQUER LA DIFFICILE RÉALITÉ ET LA PRISE DE CONSCIENCE DU RÉEL ENJEU	17
1. — Des réformes institutionnelles...	17
A. — Le rappel des principes	17
B. — Le bilan de législature	18
2. — ...qui masquent la réalité et la prise de conscience de l'enjeu	21
A. — L'avenir de la jeunesse	21
B. — Le débat solidarité assistance	21
CONCLUSION	22

Mesdames, Messieurs,

Trop longtemps le débat sur l'avenir de l'outre-mer a été entrepris à la seule occasion du vote du budget. Certes, depuis 1981 les réformes institutionnelles relatives à ces départements et territoires ont largement sollicité l'attention des parlementaires, mais le débat essentiel n'a pas eu lieu.

Contrairement aux engagements réitérés du gouvernement, le développement économique de ces départements n'a pas été l'objet d'une discussion d'ensemble permettant de dégager des objectifs précis et de définir une politique cohérente de développement. Ayant soit disant trouvé la solution du préalable institutionnel, le gouvernement s'est borné à prolonger de quelques heures la discussion budgétaire. Le bilan économique dressé à cette occasion révèle de nombreuses difficultés et de nombreux blocages. La déception des populations d'outre-mer est d'autant plus grande qu'aucune mesure d'envergure n'est annoncée pour permettre de les surmonter.

Le budget de 1986 pour les départements d'outre-mer est un budget figé qui ne peut permettre de faire face aux graves difficultés économiques. Enfin, les réformes institutionnelles, d'ailleurs inachevées, ne font que masquer la difficile réalité et la nécessaire prise de conscience de l'enjeu.

I. — UN BUDGET FIGÉ QUI NE PEUT PERMETTRE DE FAIRE FACE AUX GRAVES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Dans un contexte économique et budgétaire difficile, l'évolution des crédits affectés aux départements d'outre-mer suscite des commentaires partagés.

L'effort financier ainsi consenti ne semble pas de nature à faire face aux graves problèmes économiques.

1. — Un budget figé...

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

Avant d'analyser les diverses composantes du budget 1986, il est nécessaire de rappeler **les conditions d'exécution du budget 1985.**

- **Les conditions d'exécution du budget 1985**

Les taux de consommation des crédits de paiement s'établissent comme suit au 30 juin 1985 :

Section commune

Titre III	68,53 %	soit 350,52
DOM	44,44 %	soit 314,70
Titre IV	55,67 %	soit 89,19
Titre V	43,29 %	soit 20,46
Titre VI	40,96 %	soit 205,05

Pour les autorisations de programme, le taux s'établissait à 62,27 % pour les DOM.

A moyen terme, le pourcentage des annulations de crédits de paiement et celui des annulations d'autorisations de programme diminuent respectivement de 10,7 % et 24,8 % en 1982 contre respectivement 2,9 % et 3,2 % en 1984. L'évolution ainsi enregistrée est donc plutôt satisfaisante.

• **La part du budget des DOM dans le budget de l'État**

En revanche, la part que représente le **budget des DOM-TOM au sein du budget de l'État** telle qu'elle apparaît dans le tableau ci-dessous reste insuffisante.

Évolution du budget du secrétariat d'État aux DOM-TOM
par rapport au budget de l'État

(millions de francs)

	1982	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
Budget des DOM-TOM	1 099	1 203	+ 9,4	1 220	+ 1,4	1 369,5	+ 12,3	1 365,6	- 0,3
Budget de l'État	788 726	882 621	+ 11,9	939 701	+ 6,5	995 819	+ 5,94	1 030 474	+ 3,5
DOM/État.....	0,14	0,14		0,13		0,14		0,13	

Depuis 1982, cette part n'a quasiment pas varié et s'établit à 0,13 %.

Contrairement au budget de l'État, qui a tendance à progresser même si cette progression est de moins en moins rapide, + 11,9 % en 1985 contre + 3,5 % en 1986, l'évolution du budget des DOM-TOM a été saccadée.

Des années de forte progression, 1983 (+ 9,4 %) et 1985 (+ 12,3 %), ont alterné avec des années de faible progression, 1984 (+ 1,4 %), voire d'évolution négative comme cette année, - 0,3 %. Il ne semble pas que de telles mesures budgétaires puissent permettre d'assurer le suivi nécessaire au développement harmonieux des départements et territoires d'outre-mer.

Certes, la part des autorisations de programme représente 0,85 % du budget civil de l'État, et elle progresse sensiblement par rapport à l'an dernier (0,56 %). Mais cela ne peut être considéré comme suffisant.

• **L'analyse des crédits**

Contrairement aux années précédentes, le **budget du secrétariat d'État** n'est plus présenté en trois sections (section commune, section

DOM, section TOM). Les différentes dépenses ont été regroupées en quatre titres dont la présentation apparaît dans le tableau suivant :

	1985	1986	%
Dépenses ordinaires (D.O.)			
Titre III.....	511,45	509,90	- 0,30
Titre IV.....	315,54	304,84	- 3,39
Total des dépenses ordinaires (D.O.).....	826,99	814,74	- 1,48
Dépenses en capital			
Titre V (C.P.).....	36,00	36,88	+ 2,44
(A.P.).....	(44,61)	(44,61)	-
Titre VI (C.P.).....	506,52	513,75	+ 1,42
(A.P.).....	(515,99)	(562,39)	+ 8,99
Total dépenses en capital (C.P.).....	542,52	550,63	+ 1,49
(A.P.).....	(560,60)	(607,00)	+ 8,27
Total général (D.O. + C.P.).....	1 369,51	1 365,37	- 0,30

Le montant total des crédits, soit 1 365 milliards de francs, traduit une réduction totale de 0,30 % se répartissant en une augmentation de 8,27 % des dépenses en capital et une réduction de 1,48 % des dépenses ordinaires.

- *Les dépenses ordinaires*

Les mesures acquises progressent de 6 millions de francs essentiellement en raison de la revalorisation des rémunérations du personnel qui s'accompagne cependant de la compression de certaines prestations sociales.

En revanche, l'évolution des mesures nouvelles est négative. La diminution de 17,9 millions de francs se traduit essentiellement par la suppression du SMA en Nouvelle-Calédonie, mais elle résulte également d'une réduction de 4,02 millions de la subvention versée à l'ANT.

- *Les dépenses d'investissement*

Il convient d'examiner plus particulièrement l'évolution des crédits du FIDOM dont la mission est, en application du décret n° 84-712 du 17 juillet 1984, de « concourir au développement économique et à l'aménagement des départements d'outre-mer par l'octroi d'aides bénéficiant à des programmes d'investissement ou de subventions pouvant éventuellement compléter d'autres concours financiers ».

Les subventions au FIDOM s'établissent ainsi :

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS AU F.I.D.O.M.

(en millions de francs)

Crédits	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Budget voté de 1985	Projet de budget 1986	Évolution en pourcentage	Budget voté de 1985	Projet de budget 1986	Évolution en pourcentage
Générale	160,310	160,310	-	161,285	135,908	- 15,74
Régionale	77,700	77,700	-	53,000	76,862	+ 45
Départementale	93,396	93,396	-	94,078	95,024	+ 1
TOTAL.....	331,406	331,406	-	308,363	307,794	- 0,19

Les conséquences de la nouvelle répartition des compétences apparaissent donc très clairement dans la distorsion des progressions de la section régionale (+ 45 %) et de la section départementale (+ 1 %).

Globalement, les crédits du FIDOM sont maintenus et ne subissent pas les compressions budgétaires d'actualité.

Cette situation n'est cependant pas satisfaisante compte tenu de l'influence très directe que les actions financées avec le concours du FIDOM exercent sur le développement économique.

Cette caractéristique transparaît dans la répartition par grands secteurs des fonds du FIDOM. En 1985, 81,7 % des crédits ont été affectés au développement des activités productives, 5,2 % à l'amélioration du cadre de vie et 4 % aux dépenses d'infrastructure.

Les principales interventions durant l'exercice 1984 ont concerné le plan de consolidation de l'économie sucrière, le développement agricole de la Guyane, l'irrigation du bras de Cilaos ou de la Grande Terre en Guadeloupe, le développement de la zone industrielle de la Pointe de Grives en Martinique, la desserte de l'île de Mayotte, la réforme foncière en Guadeloupe.

Le taux de consommation des crédits de paiement à la fin du premier semestre s'établissait à 36 % pour la section générale, 100 % pour la section régionale, 45 % pour la section départementale.

B. — *Les autres concours financiers*

Compte tenu de sa diversité, l'ensemble de l'effort financier consenti à l'égard des DOM est difficile à retracer. Il transparaît notamment à l'examen des crédits des ministères techniques et à travers l'évolution des dotations décentralisées.

• **Les crédits des ministères techniques**

Prévisionnellement établi à 14,058 millions de francs pour 1985, le total des dépenses civiles s'est élevé en réalité à 12,871 millions de francs, soit une baisse de 0,84 % par rapport aux prévisions et de 7,1 % par rapport à 1984. Cette année, les prévisions de dépenses sont fixées à 12,401 millions, soit une nouvelle réduction de 0,036 %. Le tableau ci-dessous en retrace la présentation. Il apparaît que la baisse est particulièrement sensible dans le domaine de la santé et de la solidarité (32 %), de l'urbanisme et du logement (35 %) et de la mer (45 %). De telles variations s'accroissent mal des déclarations de principe réitérées par le gouvernement en matière de solidarité et de politique positive dans le domaine social.

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1985			1986		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Agriculture	0,952	348,578	349,530	0,991	361,825	362,816
Anciens combattants	3,877	59,713	63,590	4,086	61,851	65,937
Commerce, artisanat et tourisme :						
I. Commerce et artisanat	»	6,689	6,689		5,564	5,564
II. Tourisme	0,186	4,463	4,649	0,186	5,430	5,616
Culture	0,108	38,134	38,242	0,111	28,020	28,131
Départements et territoires d'outre-mer	16,724	587,603	604,327	16,505	575,727	592,232
Économie, finances et budget :						
I. Charges communes ...	»	924,200	924,200	»	994,400	994,400
II. Services financiers ...	2,242	597,703	599,945	2,323	598,789	601,112
Éducation nationale :						
I. Enseignement scolaire .	25,200	5 763,786	5 788,986	26,100	5 783,904	5 810,004
II. Enseignement universitaire	»	122,087	122,087	»	129,228	129,228
Environnement	»	25,589	25,589	»	16,445	16,445
Intérieur et décentralisation	0,293	508,054	508,347	0,300	376,545	376,845
Jeunesse et sports	»	46,353	46,353	»	39,014	39,014
Justice	»	274,253	274,253	»	289,893	289,893
Mer	0,343	100,137	100,480	0,333	54,710	55,043
Postes et télécommunications	8,380	1 073,056	1 081,436	9,700	1 160,204	1 169,904
Recherche et technologie ...	»	118,711	118,711	»	121,729	121,729
Redéploiement industriel ..	»	12,028	12,028	»	12,351	12,351
Relations extérieures :						
I. Services diplomatiques et généraux	»	»	»	»	1,080	1,080
Services du Premier ministre :						
I. Services généraux	»	316,360	316,360	»	5,963	5,963
Santé, solidarité nationale, travail, emploi et formation professionnelle.—Services généraux	»	7,407	7,407	»	7,196	7,196
Santé et solidarité nationale	»	631,597	631,597	»	429,119	429,119
Travail, emploi et formation professionnelle	1,457	170,614	172,071	1,482	510,335	511,817
Urbanisme, logement et transports :						
I. Urbanisme et logement	1,655	841,169	842,824	1,713	540,561	542,274
II. Transports :						
2. Aviation civile	4,681	149,923	154,604	4,740	151,223	155,963
3. Transports intérieurs	»	76,845	76,845	»	71,947	71,947
Totaux (1)	66,098	12 805,052	12 871,150	68,570	12 333,053	12 401,623

(1) Non compris DGF 1375 790.

• **Les dotations décentralisées**

La dotation globale de fonctionnement n'enregistre qu'une progression de 7,4 % et s'établit à 1 375 millions de francs, somme supérieure au montant total des crédits du secrétariat d'État.

La DGF se répartit comme suit.

**EVOLUTION DES DOTATIONS VERSEES AU TITRE DE LA DGE
DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES
DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON ET DE MAYOTTE DE 1983 A 1984**

(en milliers de francs)

		1983	1984	1985	1986/1984 %
Guadeloupe	Communes	237 035	252 946	246 381	- 2,60 %
	Département	83 537	92 148	90 384	- 1,91 %
	Total	320 572	345 094	336 765	- 2,41 %
Guyanne	Communes	38 822	44 015	46 504	+ 5,65 %
	Département	38 461	43 417	45 410	+ 4,59 %
	Total	77 283	87 432	91 914	+ 5,13 %
Martinique	Communes	222 586	247 389	246 204	- 0,48 %
	Département	86 283	97 580	98 010	+ 0,43 %
	Total	308 889	344 979	344 214	- 0,22 %
Réunion	Communes	334 083	350 197	389 367	+ 11,18 %
	Département	137 838	146 609	166 017	+ 13,24 %
	Total	471 921	496 806	565 374	+ 11,79 %
Total	Communes	832 496	894 547	928 446	+ 3,79 %
	Département	346 119	379 764	399 821	+ 5,28 %
	Total	1 178 615	1 274 311	1 328 267	+ 4,23 %
Saint-Pierre et Miquelon	Communes	3 861	4 163	4 331	+ 4,29 %
	Collec. territoriales	1 582	1 740	1 830	+ 5,20 %
	Total	5 453	5 903	6 161	+ 4,37 %
Mayotte	Communes	28 825	32 103	34 485	+ 7,35 %
	Collec. territoriales	5 765	6 421	6 883	+ 7,35 %
	Total	34 580	38 524	41 368	+ 7,36 %

L'évolution la plus positive est celle enregistrée par la DGF du département de la Réunion (+ 13,24 %), la moins satisfaisante est celle de la DGF des communes de la Guadeloupe (- 2,60 %).

La dotation générale d'équipement des départements connaît une forte augmentation en 1985. Elle s'établit, pour la première part, à :

- 17,4 millions de francs en Guadeloupe (+ 29 %) ;
- 3,3 millions de francs en Guyane (+ 32 %) ;
- 18,1 millions de francs en Martinique (+ 30 %) ;
- 27,6 millions de francs à la Réunion (+ 30 %).

La seconde part s'élève à 8,2 millions en Guadeloupe, 4 millions en Guyane, 4,4 millions en Martinique et 11 millions à la Réunion.

Même si l'effort budgétaire consacré aux départements d'outre-mer ne connaît pas les compressions infligées à certaines autres catégories de crédit, il reste insuffisant. De plus, en raison de son éparpillement en une multiplicité d'actions, son ampleur exacte est difficile à mesurer.

La poursuite d'une progression limitée des autorisations de programme, combinée avec la réduction des dépenses ordinaires, risque de ne pas donner les moyens nécessaires pour trouver la solution des problèmes économiques graves auxquels ces départements sont confrontés.

2. — ... qui ne permet pas de faire face aux graves difficultés économiques

Le développement économique doit constituer l'un des objectifs prioritaires de l'action gouvernementale entreprise dans les départements d'outre-mer.

Cependant, le vaste débat sur ce sujet promis au Parlement depuis de nombreux mois et qui pourrait donner lieu à d'intéressants échanges de vue et à des propositions constructives, a été escamoté.

Force est donc de tirer parti du débat budgétaire pour tenter de dresser un rapide bilan de la situation économique de ces départements. Il est regrettable de constater à cette occasion que les données statistiques sont souvent incomplètes et parfois anciennes. Ainsi est-il impossible d'obtenir des chiffres récents relatifs à la production intérieure brute des départements d'outre-mer.

Trois éléments, l'inflation, le chômage et les échanges, permettent de bien cerner la réalité économique des départements d'outre-mer.

A. — L'inflation

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Guadeloupe.....	+ 11,2 %	+ 14,9 %	+ 14,0 %	+ 10,2 %	+ 9,7 %	+ 7,8 %
Martinique	+ 10,2 %	+ 13,5 %	+ 15,4 %	+ 9,9 %	+ 10,8 %	+ 7,9 %
Guyane	+ 11,5 %	+ 12,5 %	+ 16,5 %	+ 11,9 %	+ 11,1 %	+ 7,8 %
Réunion.....	+ 9,3 %	+ 12,6 %	+ 13,9 %	+ 9,1 %	+ 8,2 %	+ 7,1 %
Saint-Pierre et Miquelon.....	+ 16,0 %	+ 16,4 %	+ 18,7 %	+ 17,0 %	+ 17,7 %	+ 11,1 %
Métropole	+ 11,8 %	+ 13,6 %	+ 14,0 %	+ 9,7 %	+ 9,4 %	+ 6,7 %

L'analyse du tableau ci-dessus fait ressortir certains points positifs, mais confirme également certaines préoccupations évoquées lors des précédents rapports budgétaires.

Il est certain que la réduction sensible du rythme de progression de l'inflation, variant entre 1,1 et 6,6 points, traduit une évolution positive. La tendance constatée les années précédentes est donc confirmée. Par ailleurs, la réduction des distorsions existant entre la progression des prix des différents départements d'outre-mer est un phénomène satisfaisant.

Néanmoins comme les années précédentes, la réduction est moins sensible dans les départements d'outre-mer qu'en métropole. Enfin, la situation de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon reste préoccupante. Elle illustre très clairement le problème de la dépendance économique de l'archipel par rapport à la zone dollar.

B. — *L'emploi*

La crise de l'emploi affectant les départements d'outre-mer s'aggrave et la situation sur laquelle votre Commission des Lois n'a cessé d'attirer l'attention devient extrêmement préoccupante.

	Population active selon recensement de l'INSEE de mars 1982	Taux de chômage (pourcentage)			Juin 1985	
		Juin 1982	Juin 1983	Juin 1984	Population active estimée par les services territoriaux	Taux de chômage (pourcentage)
Guadeloupe	121 826	16,95	13,46	17,3	116 826	20,25
Guyane	31 183	6,84	8,78	9,02	30 544	12,20
Martinique	128 072	17,57	16,02	19,05	136 000	25
Réunion	172 828	17,8	19,9	21,46	190 000	35
St Pierre et Miquelon	2 380	4,45	6,7	7,8	2 510	10
Ensemble DOM ..	456 289	16,7	16,3	18,75	475 880	26,92
Métropole		8,1	8,1	9,3		9,6

Le tableau ci-dessus traduit cette aggravation sensible depuis 1982. Le taux de chômage est en effet passé pour l'ensemble des départements d'outre-mer de 16,7 % en juin 1982 à 26,92 % en juin 1985. Il est également inquiétant de constater que les taux progressent de façon

de plus en plus rapide : de juin 1983 à juin 1984 l'augmentation s'établissait à un rythme de 2,45 %, de juin 1984 à juin 1985, la progression équivaut à 8,17 %. Par ailleurs, cette évolution négative est très dissemblable suivant les départements d'outre-mer. La Réunion enregistre en effet un taux de chômage de 35 % progressant en une année de 13,54 %, tandis que le taux de Saint-Pierre-et-Miquelon s'établit à 10 %, enregistrant une augmentation de 2,2 %.

L'ensemble de ces constatations est d'autant plus préoccupant qu'elles traduisent la relative inefficacité des politiques de lutte contre le chômage entreprises dans les départements d'outre-mer.

Le rapport budgétaire de l'an dernier insistait sur la nécessité de mettre en œuvre une politique globale et cohérente de développement économique qui devrait permettre de résoudre en partie le problème du chômage et du sous-emploi.

Le présent rapport permet de faire le point de l'ensemble des politiques ayant pour objet de réduire le chômage.

Les projets d'investissements ayant bénéficié de primes d'équipement et d'emploi ont permis la création de 446 emplois nouveaux.

L'aide à la formation a été poursuivie dans le cadre des contrats emploi-formation, emploi-adaptation, contrats d'apprentissage, dans celui des conversions du fonds national de l'emploi pour la formation continue.

Il avait été réclamé, l'an dernier, que les mesures relatives au chômage partiel soient étendues aux départements d'outre-mer et que les mesures particulières applicables à ces départements soient complétées et améliorées.

Lors de la mise en place du système d'indemnisation du chômage en métropole, le gouvernement avait écarté l'application des mesures relatives au chômage partiel (art. L 351-9 du code du travail), afin d'éviter la superposition d'un triple système d'aide publique aux chômeurs. Le gouvernement étudie actuellement les possibilités d'extension de ces dispositions.

La politique des chantiers de développement instituée en décembre 1971 par une circulaire modifiée en juin 1983, permet d'employer temporairement et de rémunérer une main-d'œuvre souvent non qualifiée exécutant des travaux au bénéfice des collectivités territoriales ou des services publics.

Ce système offert à l'ensemble de la population active privée d'emploi et en priorité aux personnes chargées de famille a été maintenu. En 1984, 8 607 personnes en ont bénéficié et 3 130 pour le premier semestre 1985.

Le décret n° 84-1140 du 19 décembre 1984 a étendu et adapté aux départements d'outre-mer le système des travaux d'utilité collective (TUC). Les conditions applicables sont les suivantes :

- être âgé de 18 à 25 ans (16 à 21 en métropole) ;
- être inscrit à l'Agence nationale pour l'emploi depuis plus de quatre mois (ceci n'existe pas en métropole) ;
- ne pouvoir ou avoir pu bénéficier d'un revenu de remplacement (condition non exigée en métropole).

Ce nouveau système a été assez bien accueilli. Il semble cependant que les dispositions restrictives évoquées plus haut ont tendance à générer des effets pervers. En conséquence, le gouvernement envisage de supprimer la condition d'éligibilité relative au revenu de remplacement. Il apparaît que les organismes d'accueil les plus fréquents sont les collectivités, les associations et les établissements publics.

Les résultats de l'application du système figurent dans le tableau suivant.

Juillet 1985-Mission 39
T.U.C. SITUATION DANS LES D.O.M.

	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane	Saint-pierre et Miquelon	Totaux
Quotas T.U.C. attribués	1 916	2 016	2 500	516	50	6 998
Quotas Mois/stagiaires attribués	23 000	24 000	30 000	6 200	600	84 000
Conventions signées ou en instance de signature	245	254	448	134	15	1 096
Nombre de stagiaires concernés par ces conventions	2 719	2 649	4 327	520	26	10 241
Nombre de mois/stagiaires concernés par ces conventions	16 000	27 080	30 000	4 638	146	77 864
Bénéficiaires potentiels parce qu'inscrits depuis plus de quatre mois à l'A.N.P.E.....	7 937	9 500	12 500	1 416	67	31 420
Nombre de jeunes exclus par la disposition « Revenu de remplacement » ..	2 575	3 300	7 500	490	49	13 914
Nombre de jeunes remplissant toutes les conditions de l'article 1 ^{er} du décret du 19/12/84 et pouvant être admis dans les T.U.C.	5 362	6 200	5 000	926	18	17 506

C. — Les échanges

Compte tenu de leur situation géographique et de la structure de leurs économies, les départements d'outre-mer sont très largement ouverts sur le monde extérieur. L'analyse de l'équilibre de leur balance commerciale est donc très significative. Or elle ne manque pas de soulever de nombreuses inquiétudes.

Taux de couverture des importations par les exportations (en %)

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		Réunion		Saint-Pierre-et-Miquelon	
	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984	1983	1984
Zone franc	15,4	18,2	35,6	37,3	6,1	7,4	10,9	13,3	6,5	3,08
Étranger	5	5	4	3,5	24	27	9	9	25	28,5
Global	12,44	14,35	23,15	22,57	13,76	15,15	10,32	10,08	15,79	17,86

Évolution des soldes commerciaux des départements d'outre-mer

Départements	1981	1982	1983	1984	en %
Guadeloupe	- 3025	- 3569	- 4412	- 4480	48,09
Guyane	- 1163	- 1431	- 1842	- 1830	57,35
Martinique	- 3306	- 4133	- 4359	- 4633	40,13
Réunion	- 3740	- 4616	- 5748	- 6199	65,74

Les résultats enregistrés sont très peu satisfaisants. Les soldes commerciaux ne cessent de se détériorer suivant un rythme accéléré, variant en + 40,13 % pour la Martinique et + 65,74 % pour la Réunion pour la période 1981-1984. Certes, les résultats de l'exercice 1984 présentent une certaine amélioration par rapport à ceux des années précédentes, mais la situation demeure difficile, tout particulièrement pour la Réunion qui enregistre des résultats très négatifs tant en valeur absolue qu'en valeur relative.

Le taux de couverture des importations par les exportations reste très nettement insuffisant. Comme lors des précédents exercices, la Martinique, avec le taux de 22,57 %, enregistre le meilleur résultat, mais voit simultanément sa situation se dégrader par rapport à 1984.

Le Parlement ne peut se contenter de la seule mise en évidence des déséquilibres économiques. Il convient, en effet, de mettre en œuvre les moyens réels d'un redressement économique indispensable au

maintien de l'ordre dans les départements concernés. Il ne faut en effet pas oublier que la population de ces départements est jeune et ne peut accepter, sans débordements prévisibles, que les efforts de formation débouchent seulement sur le chômage, que les aides à l'investissement aboutissent à un marché local trop étroit.

Il convient impérativement de ne plus basculer de la solidarité à l'assistance et de ne plus perpétuer la dualité des structures dans laquelle de nombreuses difficultés actuelles trouvent leur origine.

II. — DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES QUI NE FONT QUE MASQUER LA DIFFICILE RÉALITÉ ET LA PRISE DE CONSCIENCE DU RÉEL ENJEU

Ainsi que l'a rappelé M. le Secrétaire d'État lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale et devant la commission des Lois du Sénat, la levée de l'hypothèque statutaire devrait permettre la recherche des solutions aux difficiles problèmes économiques de l'outre-mer. Cette vision de la réalité est discutable. Mais dans la mesure où le bilan de législature et l'examen du budget pour 1986 donnent l'occasion de faire le point des réformes institutionnelles entreprises dans les départements d'outre-mer, il n'est pas possible de prendre la mesure des bouleversements intervenus depuis 1981 sans rappeler au préalable certaines principes essentiels.

1. — Des réformes institutionnelles...

A. — *Le rappel des principes*

Les principes constitutionnels d'assimilation et d'adaptation ont été solennellement confirmés.

Le premier des principes reste sans aucun doute celui de **l'assimilation législative** consacré par l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946. Jusqu'à cette date et depuis la loi du 19 mars 1946 érigeant les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane en départements, les nouvelles lois ne pouvaient leur être étendues que sur mention expresse.

Institué par la Constitution de 1946, le principe de l'identité du régime législatif fut renforcé par la Constitution du 4 octobre 1958. Il se traduit par l'unité de la source normative et par l'application du droit commun institutionnel.

Toutefois, la Constitution reconnaît-elle simultanément la nécessité éventuelle **d'adaptation de la législation** à la situation particulière des départements d'outre-mer. Néanmoins, ces derniers ne constituent

en aucun cas une catégorie particulière de départements. En conséquence, les adaptations envisagées par le législateur doivent être indispensables.

Tel est donc le contexte juridique fixé par la Constitution dans lequel est venu s'insérer la décentralisation.

B. — *Le bilan de législature*

Le calendrier des réformes a tenu compte des différences de statut : le gouvernement s'est ainsi d'abord préoccupé de modifier le statut des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, puis a proposé la modification du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon et a enfin laissé en suspens le problème de Mayotte.

En ce qui concerne les départements de la Caraïbe et de la Réunion, il convient de rappeler que la structure régionale dans ces départements d'outre-mer présentait un caractère original fixé par l'article 20 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. En effet, les limites de la circonscription régionale se superposaient exactement à celles des départements concernés ; le conseil régional était composé des membres du conseil général et des représentants des communes et communautés urbaines. Le préfet de région était à la fois exécutif de la région et du département.

En application de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, prévoyant en son article premier la possibilité « d'adapter les dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées », le gouvernement a déposé un projet créant une assemblée unique dénommée « conseil général et régional », chargée de la gestion conjointe des affaires des départements et des régions et, suivant les termes de l'exposé des motifs, de « résoudre les difficultés résultant de la superposition de deux collectivités territoriales sur un même territoire ». Saisi, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi non conforme à la Constitution au motif qu'elle viole le principe d'assimilation et que les mesures d'adaptation « ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer ».

Après cet échec, le gouvernement a déposé un nouveau projet érigeant les régions d'outre-mer en collectivités territoriales, les dotant de

conseils régionaux élus pour six ans au suffrage universel direct à représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, et fixant de façon très générale les compétences de ces derniers.

Cette loi n° 82-1171 du 3 décembre 1982 a été ultérieurement complétée par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Outre la répartition des compétences, cette loi transfère aux conseils régionaux la maîtrise d'un certain nombre de moyens financiers, notamment l'octroi de mer, et les droits assimilés sur les rhums et spiritueux, prévoit une nouvelle répartition du fonds routier et autorise les conseils régionaux à créer un droit additionnel à l'octroi de mer. Ces dispositions ont été rendues effectivement applicables à compter du 1^{er} janvier 1985 en application du décret n° 84-1243 du 28 décembre 1984. Ces mesures ne répondent pas à la volonté définie par le Gouvernement de confier au département la gestion du quotidien et de charger la région de la gestion de l'avenir, mais elles visent à dépouiller le département de ses moyens d'actions.

Il conviendra donc de réexaminer ces dispositions afin de permettre aux conseils généraux de maintenir l'action de développement qu'ils ont engagée et poursuivie depuis longtemps tout en dotant la région, dans le cadre d'un réel transfert de compétences en provenance de l'État, de moyens suffisants pour lui permettre de mener une action de développement économique complémentaire.

Telle est donc la chronologie des modifications institutionnelles ayant concerné les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

Le transfert des compétences s'est déroulé suivant le calendrier suivant : communication audiovisuelle (décret n° 84-1108 du 12 décembre 1984) ; énergie, ressources minières et développement industriel (décret n° 82-1244 du 28 décembre 1984) ; logement (décret n° 82-1245 du 28 décembre 1984) ; développement de l'agriculture et de la forêt (décret n° 84-101 du 25 janvier 1985) ; tourisme (décret n° 85-102 du 25 janvier 1985) ; enseignement (décret n° 85-348 du 20 mars 1985) ; affaires culturelles (décret n° 85-550 du 24 mai 1985).

Par ailleurs, l'ensemble des structures de la décentralisation se sont mises en place et fonctionnent de façon relativement satisfaisante.

D'autres modifications institutionnelles sont intervenues et méritent de retenir l'attention. Elles concernent Saint-Pierre-et-Miquelon et devraient concerner Mayotte.

Sur la Pierre-et-Miquelon,

- après avoir opté en application de l'article 76 de la Constitution de 1958 pour le maintien du statut de territoire d'outre-mer ;
- après avoir été doté, en application de la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 du statut de département d'outre-mer très largement adapté aux caractéristiques historiques, économiques et géographiques de l'archipel par une série de dix ordonnances en date du 26 septembre 1976 ;
- a finalement été érigé en collectivité territoriale sui generis par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985. L'archipel a ainsi été doté d'un conseil général élu au scrutin de liste à deux tours, exerçant les compétences d'un conseil général et d'un conseil régional.

L'adoption de ce nouveau statut répondait à deux objectifs : maintenir l'archipel hors du champ d'application du tarif extérieur commun et adapter les règles relatives à la décentralisation à une communauté de dimension très réduite.

Il ne reste plus qu'à espérer que cette « stabilité » institutionnelle, difficilement acquise, permette à cette collectivité territoriale de résoudre positivement les difficultés économiques qu'elle rencontre.

La situation de Mayotte demeure nettement moins satisfaisante.

Le statut de collectivité territoriale sui generis résultant de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 a été prorogé de cinq ans par la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 et l'appartenance de Mayotte à la République française confirmée. L'île ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de la population concernée. N'ayant pu dans le délai imparti par la loi consulter la population sur le maintien du statut, sur la transformation de Mayotte en département ou sur l'éventuelle adoption d'un statut différent, le gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi remettant cette consultation à une date ultérieure.

Il est critiquable que ce projet n'ait jamais été inscrit à l'ordre du jour et que le gouvernement ait ainsi méconnu ses obligations. La situation actuelle ne peut être maintenue d'autant que le projet de loi évoqué n'a pas pour objet d'organiser une consultation portant sur la nature du statut de Mayotte au sein de la République française, mais au contraire de poser la question du maintien de Mayotte au sein de la République.

L'ensemble de ces réformes, et l'intensité du débat auquel elles ont donné lieu, ont en quelque sorte masqué la difficile réalité économique évoquée précédemment. Il convient de prendre dès à présent conscience de la réalité de l'enjeu.

2. — ... qui masquent la réalité et la prise de conscience de l'enjeu

Il est simple à définir : quel avenir pour la jeunesse d'outre-mer ?
Quelle solution au débat solidarité-assistance ?

A. — *L'avenir de la jeunesse*

La jeunesse d'outre-mer constitue l'un des atouts majeurs de ces sociétés. De mieux en mieux formée, très nombreuse, elle souhaite vivement participer au développement économique local. La politique de migration modifiée récemment par le gouvernement ne doit pas être considérée comme le moyen de résoudre les problèmes du chômage évoqués plus haut ou ceux résultant de l'étroitesse des marchés locaux.

Il convient d'attacher la plus grande attention à cette question car les troubles récents qui se sont produits dans certains départements prouvent à quel point cette frange de population peut être soumise à des pressions. Comment ne pas comprendre que des jeunes qui ont acquis une bonne formation ne s'insurgent lorsqu'ils réalisent que le choix qui s'offre à eux se présente en ces termes : s'inscrire au chômage ou partir, pour un avenir incertain.

B. — *Le débat solidarité/assistance*

Le second point reste celui du débat entre solidarité et assistance. Il existe encore de profondes disparités entre, par exemple, la protection sociale dans les départements d'outre-mer et en métropole. Certes, une politique de rattrapage a été entreprise et se poursuit. Elle doit impérativement s'inscrire dans le cadre de la solidarité nationale. Il faut, en effet, s'opposer à toutes manifestations d'assistance dont la conséquence principale consiste à perpétuer la dualité des sociétés d'outre-mer qui a été tant de fois dénoncée. A ce titre, il serait nécessaire de mettre en place une réelle politique des revenus ayant pour objectif de rendre plus attractif le secteur privé et simultanément réduire l'attrait des rémunérations du secteur administratif.

En conclusion, l'avenir des départements d'outre-mer doit retenir toute notre attention et ne peut être envisagé sans les doter de moyens réels de développement économique.

*

* *

CONCLUSION

Votre commission des Lois regrette de devoir constater que les encouragements au développement économique et au rétablissement d'un meilleur équilibre des forces économiques et sociales ne soient pas renouvelés.

Votre commission des Lois s'inquiète du passage brutal d'une progression de 12,29 % des crédits du secrétariat d'État en 1985 à une contraction de 0,3 % en 1986. Toutefois, elle constate que l'effort d'investissement bien qu'insuffisant a été relativement épargné par les réductions budgétaires.

Mais compte tenu de la nature de l'enjeu national que représente l'outre-mer et considérant que le budget 1986 ne permet pas de le relever de façon satisfaisante, votre commission des Lois **a décidé de rejeter les crédits du secrétariat d'État aux départements et territoires d'outre-mer.**