

N° 98

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

A V I S

PRESENTE

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 1988, ADOPTE PAR
L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME VII

DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLE

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 12), 964 (tome 1),
965 (tome III) et T.A. 175

SÉNAT : 92, 93 (annexe n° 9) et 95 (tome XXII) (1987-1988)

SOMMAIRE

	Pages
I. L'analyse des crédits budgétaires pour 1988	4
. l'évolution des crédits du ministère des DOM-TOM	4
. la place des DOM-TOM dans le budget de l'Etat	7
. les effets de la politique fiscale en faveur des DOM	8
II. Les conditions d'exécution de la loi de programme	10
III. La situation économique des DOM	12
. les échanges	12
. l'inflation	13
. le chômage	13
. les réflexions sur l'avenir du développement économique des DOM	15
IV. La place des DOM au sein de la communauté économique européenne	16
. le statut juridique des DOM au sein de la communauté	16
. l'application des politiques communautaires	17
. les réflexions sur l'avenir des DOM au sein de la communauté ...	20
. les conclusions européennes du rapport du Conseil économique et social	23
V. La situation des collectivités territoriales à statut particulier ...	24
. Mayotte	24
. Saint-Pierre et Miquelon	25

Mesdames, Messieurs,

Dès la présentation de la loi de finances pour 1987, le Gouvernement a clairement affirmé que l'avenir des départements et territoires d'outre-mer constitue une priorité. Cette volonté s'est traduite par une augmentation exceptionnelle des crédits de 25 % par rapport à ceux de 1986.

Bien que moins saisissante, la progression envisagée pour 1988 s'établit à 3,23 %, et confirme la politique entreprise l'an passé.

Ces efforts budgétaires sont indissociables de ceux résultant de la mise en oeuvre de la loi de programme du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte. Ils sont en outre indispensables, car comme la métropole, ces départements doivent se préparer à l'échéance du marché unique européen fixée au 31 décembre 1992.

Le présent rapport permettra de juger de la réalité de l'effort budgétaire, d'apprécier la nature des difficultés économiques rencontrées par les différents départements d'outre-mer, d'analyser les conditions de l'insertion de ces départements dans l'ensemble européen et d'évoquer la situation des collectivités territoriales à statut particulier.

I. ANALYSE DES CREDITS BUDGETAIRES POUR 1988

Plusieurs éléments permettent de juger de la réalité de l'effort budgétaire consenti en faveur de l'outre-mer : l'évolution des crédits du ministère des DOM-TOM, la place des DOM-TOM dans le budget de l'Etat, les effets de la politique fiscale en faveur des DOM.

. L'évolution des crédits du ministère des DOM-TOM

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre mer enregistrent une progression de 3,23 % pour un montant de 1 773,29 millions de francs contre 1 717,80 millions de francs en 1986.

Cette évolution est plus favorable que celle du budget général de l'Etat qui, à structure constante, n'augmente que de 1,9 %. Ces chiffres traduisent la volonté du Gouvernement de poursuivre l'effort exceptionnel entrepris en 1987 à l'égard de l'outre-mer.

Il convient cependant de noter que l'augmentation prévue cette année résulte principalement de l'inscription au ministère des DOM-TOM de crédits antérieurement affectés à d'autres ministères. En effet, un transfert de 6,56 millions de francs est opéré au titre de la prise en charge de la subvention destinée à assurer la desserte maritime de Saint-Pierre et Miquelon préalablement assurée par des crédits du Secrétariat d'Etat à la Mer.

Par ailleurs, un transfert de 50 millions de francs est effectué du ministère de l'Intérieur au ministère des DOM-TOM pour permettre de couvrir les dépenses relatives aux personnels des collectivités locales des départements d'outre-mer ayant exercé le droit d'option et demandé leur rattachement à l'Etat en application de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et de l'article premier de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985.

En réalité, hors transferts, les crédits du ministère des DOM-TOM se stabilisent mais ils doivent être appréciés en fonction de l'effort considérable, + 25 % enregistré l'an passé. En deux ans, les crédits de paiement progressent de 29,3 % et les autorisations de programme de 57 %.

La répartition des crédits pour 1988 figure dans le tableau ci-dessous.

Evolution des crédits 1987-1988

(Crédits exprimés en millions de francs)

	1987	1988	en pourcenta ge
<i>Dépenses ordinaires (D.O.) :</i>			
- Titre III	539,44	617,98	+ 14,34
- Titre IV	392,65	482,82	+ 23,27
Total des dépenses ordinaires (D.O)	932,09	1 100,80	+ 18,10
<i>Dépenses en capital :</i>			
- Titre V (C.P.) (A.P.)	50,63 (58,72)	62,33 (60,50)	+ 23,10 - 0,03
- Titre VI (C.P.) (A.P.)	735,08 (855,98)	610,16 (901,97)	- 16,99 (+ 5,37)
Total dépenses en capital (C.P.) (A.P.)	785,71 (914,70)	672,49 (962,47)	- 14,40 + 5,01
Total général (D.O. + C.P)	1 717,80	1 773,29	+ 3,23

Le montant cumulé des dépenses ordinaires et crédits de paiement spécifiquement affectés aux DOM s'élève à 1015 millions (+0,3 %) et celui des autorisations de programme à 655 millions (+ 11,8 %).

Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires progressent de 18 % par rapport à 1987 et de seulement 12 % si les transferts sont exclus.

Le décalage entre le titre III et le titre IV est maintenu puisque transferts mis à part la progression respective s'établit à 5 % et 21,6 % (contre 5,16 % et 28,80 % en 1986).

Pour le titre III, l'action essentielle résulte de la prise en charge par le budget de l'Etat du désengagement du fonds social européen en faveur du service militaire adapté pour un montant de 12,2 millions de

Mayotte (soit 4MF) et du renforcement du SMA en Nouvelle Calédonie (soit 6,6MF).

Pour le titre IV, des crédits importants (15 millions de francs) sont dégagés pour compenser le désengagement du fonds social européen en faveur de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T) et 10 millions au titre de subventions destinées à encourager la construction immobilière.

. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital connaissent une évolution contrastée. Les crédits de paiement enregistrent une baisse sensible de 14,40 % due aux reports attendus de crédits.

En revanche, les autorisations de programme augmentent de 5,2 % essentiellement en raison de la mise en oeuvre de la loi de programme.

Pour l'essentiel, les dépenses en capital transitent par l'intermédiaire du Fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (FIDOM) dont l'évolution est retracée dans le tableau ci-dessous

Evolution des crédits du F.I.D.O.M.
(en millions de francs)

Crédits Sections	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Budget voté de 1987	Projet de budget 1988	Evolution en %	Budget voté de 1987	Projet de budget 1988	Evolution en %
Générale	344 000	405	+ 17 73	221.210	242.630	+ 9,68
Régionale	77 700	70.700	- 9 90	76 860	33.080	- 56,96
Départementale	93.400	88 400	- 5 35	95.020	39 930	- 57,97
Total	515.100	564 100	+ 9 51	393 090	315.640	-19,70

Par rapport à 1987, l'évolution des crédits est réellement ralentie : + 9,51 % contre + 55,42 % en autorisations de programme et - 19,70 % contre + 27,71 % en crédits de paiements.

De plus, seule la dotation générale enregistre une progression. Les dotations des sections régionale et départementale diminuent sensiblement en autorisations de programme et très nettement en crédits de paiement (en 1987, elles étaient restées stables). Cette évolution résulterait du taux peu élevé de consommation des crédits, ce qui mérite d'être nuancé.

En effet, au 1er juillet 1987, les taux de consommation des crédits s'établissaient comme suit :

- 70,79 % pour le FIDOM général (contre 51 % au 1er juillet 1986)
- 96,47 % pour le FIDOM régional (contre 50 % au 1er juillet 1986)
- 76,13 % pour le FIDOM départemental (contre 64 % au 1er juillet 1986).

On constate en fait une certaine accélération des demandes de délégation de crédits puisqu'au 1er Juillet 1987 la moyenne s'établissait à 77,09% contre 55% un an auparavant. En réalité, le redéploiement des fonds résulte plus vraisemblablement de la mise en oeuvre de la loi de programme (soit 188 millions au titre des autorisations de programme), d'une part, et de la préparation de la réforme du fonds d'autre part. Il est en effet envisagé de déconcentrer la gestion des crédits de la section générale afin de la confier aux préfets de façon à permettre une meilleure adéquation des décisions aux besoins.

En 1988, le FIDOM financera notamment les opérations prévues dans le cadre de la loi de programme pour 248MF, liées à la convention de Mayotte pour 6,3MF, liées aux contrats de plan pour 60MF. Le reste des crédits sera attribué par décisions des comités directeurs.

. La place des DOM-TOM dans le budget de l'Etat

Deux critères permettent d'apprécier la place réelle qu'occupe l'outre-mer dans le budget de l'Etat : l'évolution de la part du budget des DOM-TOM par rapport au budget de l'Etat, d'une part, et l'évolution de l'ensemble des efforts budgétaires consacrés à l'outre-mer, d'autre part.

Sur le premier point, on constate une certaine stabilisation ainsi que le fait apparaître le tableau suivant :

Evolution du budget du ministère des DOM-TOM/Budget de l'Etat

(millions de francs)

	1981	1985	1986	1987	1988	%
Budget DOM/ TOM	983	1 369,5	1 365,6	1 717,80	1 773,29	+ 3,23
Budget de l'Etat	617 731	994 909	1 030 820	1 053 920	1 081 500	+ 2,61
DOM-TOM Etat	0,16	0,14	0,13	0,16	0,16	

Il convient cependant de noter qu'un certain rattrapage s'effectue dans la mesure où pour la seconde année consécutive le budget du ministère des DOM-TOM augmente plus rapidement que celui de l'Etat. Depuis 1981, ce cas de figure ne s'était présenté qu'une fois pour le budget 1985.

Sur le second point, on enregistre une évolution moins nettement favorable que l'an passé. Les dépenses civiles égales à 14 962 millions (14 792 millions en 1987) augmentent de 1,12 % contre 5,9 % en 1987.

L'ensemble de l'effort de l'Etat (dépenses civiles et dépenses militaires) progresse de 1,48 % contre 2,10 % en 1987. Une action particulièrement importante est réalisée en matière d'emploi dont la dotation progresse de 18 % et d'éducation scolaire (+ 0,79 %) dont le montant de crédits (6 141 millions de francs) est le plus important en volume.

Le nombre des fonctionnaires affectés dans les départements et collectivités territoriales d'outre-mer, soit 61 033 personnes reste équivalent à celui prévu pour 1987 (60 191 personnes) et augmente légèrement par rapport à celui effectivement constaté, soit 59 987 personnes.

. Les effets de la politique fiscale en faveur des DOM

Les départements d'outre-mer bénéficient d'un régime fiscal particulier. Le montant de la dépense fiscale pour 1987 se présente de la façon suivante :

Réduction des taux de TVA	3 300 millions de F
Déductibilité de la TVA afférente	
à certains produits	285 MF
Exonération de la TVA (matières premières	
et produits pétroliers	350 MF
Réduction du montant de l'IRPP	430 MF
Déduction des revenus et bénéfices investis	
dans les DOM-TOM	270 MF
Exonération d'impôt sur les sociétés	
en cas de création d'activité nouvelle dans	
les DOM	20 MF

Taxation sur base réduite des résultats d'exploitations situées dans les DOM	80 MF
Diminution des taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	160 MF
Non application de la taxe intérieure sur les produits pétroliers	275 MF

Total	5.170 MF

Le résultat de la mise en oeuvre du régime d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer résultant de l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986 n° 86-824 du 11 juillet 1986, semble d'ores et déjà positif. Il a principalement bénéficié au secteur du bâtiment, ce qui a permis d'enregistrer des résultats intéressants en matière de création d'emplois : 1200 emplois ont ainsi pu être créés à la Réunion par exemple.

Par ailleurs, ces mesures permettent d'envisager de nouvelles créations d'entreprises et de reprendre des projets qui avaient dus être abandonnés.

II LES CONDITIONS D'EXECUTION DE LA LOI DE PROGRAMME

La loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte :

- prévoit la réalisation, dans un délai de cinq ans, de la parité sociale globale entre l'outre-mer et la métropole ;

- autorise la création de zones franches destinées à favoriser la constitution de pôles de développement économique ;

- organise un régime d'exonération de 50 % des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales pendant un an pour l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans ;

- relance la politique de mobilité et de formation.

Plusieurs annexes définissent notamment les mesures d'incitation au développement économique et les opérations spécifiques de développement.

La mise en oeuvre de ces différentes dispositions s'est effectuée dans des conditions relativement satisfaisantes.

Dès le 6 février 1987, une circulaire rappelant et commentant les principales dispositions de la loi était adressée aux préfets concernés et complétée par une récapitulation des crédits supplémentaires envoyée dès avril.

La composition et le mode de fonctionnement de la commission nationale d'évaluation de la parité sociale globale ont été définis par le décret n° 87-428 du 19 juin 1987. La désignation des membres parmi lesquels figurent dix élus, dix représentants de l'administration et dix personnalités choisies en raison de leur compétence devrait intervenir très prochainement.

Les propositions de cette commission devraient être rendues dans un délai de quatre mois à compter de son installation et pourraient être connues dès le début de l'année 1988.

La circulaire interministérielle d'application aux zones franches a été mise au point. Ce texte traite essentiellement de la question du choix des sites, rappelle la nécessité d'un consensus local et précise que

dans un premier temps, la création d'une seule zone franche par département est envisagée. Le principal intérêt que présente l'installation des zones franches réside pour les entreprises concernées dans la suspension des droits de douanes et des taxes exigibles à l'importation et dans l'exonération de la taxe professionnelle.

La prise en charge par l'Etat de tout ou partie des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche des jeunes a été mise en place à compter du 1er février 1987. Dès le 30 juin, 8 400 embauches ont pu être réalisées grâce à ce dispositif.

Au titre des mesures sociales, une circulaire a défini les modalités du versement direct de l'allocation de logement et la concertation se poursuit pour l'élaboration des décrets relatifs à l'extention de l'allocation compensatrice aux adultes handicapés, et à la suppression de la condition d'activité professionnelle pour l'attribution des prestations familiales.

Par ailleurs, les moyens de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer ont été fortement accrus (+ 22 %) et une dotation supplémentaire de 50 millions de francs a été consacrée à la formation professionnelle.

Sur le plan financier pour 1987, la mise en oeuvre de la loi de programme s'est traduite par l'inscription de crédits supplémentaires égaux :

- à 497,4 millions de francs en autorisations de programme dont 151 millions consacrés aux opérations spécifiques de développement et 230 millions affectés à la "ligne budgétaire unique", destinés à la résorption de l'habitat insalubre (par rapport à 1986, la ligne budgétaire unique progresse ainsi de 40 %);

- à 299,9 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Il convient de noter que dès le 31 juillet 1987, 350 millions de francs d'autorisations de programme, soit 70,5 % avaient été affectés.

L'annexe 5 de la loi de programme regroupe les dispositions relatives au plan particulier de développement de Mayotte.

L'Etat et la collectivité territoriale ont signé le 28 mars 1987 une convention engageant l'Etat à fournir un concours supplémentaire de 850 millions de francs de 1987 à 1991.

Pour 1987, l'Etat a engagé 22,4 millions de francs en autorisations de programme et 30 millions de francs au titre des dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Par ailleurs, deux commissions ont engagé des études destinées à préparer les mesures d'ordre législatif et réglementaires à prendre dans de nombreux domaines.

III. LA SITUATION ECONOMIQUE DES DOM

Comme chaque année, le rapport budgétaire donne l'occasion de faire rapidement le point de la situation économique des différents départements d'outre-mer.

. Les échanges

Ainsi que le laisse apparaître le tableau ci-dessous, les échanges des départements d'outre-mer sont déséquilibrés.

Evolution du taux de couverture des importations par les exportations

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

En 1986, le déficit commercial global s'est élevé à 18 355 MF. Ce déséquilibre quasi structurel des échanges entraîne de graves difficultés pour l'économie de ces régions qui reste ainsi très largement dépendante de l'extérieur pour assurer son développement.

. L'inflation

L'évolution du taux d'inflation est retracée dans le tableau suivant:

Évolution du taux d'inflation

(en pourcentage)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Guadeloupe	+ 14,9	+ 14	+ 10,2	+ 9,7	+ 7,8	+ 5,2	+ 4,3
Martinique	+ 13,5	+ 15,4	+ 9,9	+ 10,8	+ 7,9	+ 6,2	+ 2,6
Guyane	+ 12,5	+ 16,5	+ 11,9	+ 11,1	+ 7,8	+ 6	+ 2,1
Réunion	+ 12,6	+ 13,9	+ 9,1	+ 8,2	+ 7,1	+ 6,2	+ 1,9
Saint-Pierre et Miquelon	+ 16,4	+ 18,7	+ 17	+ 17,7	+ 11,1	+ 3,4	- 0,4
Métropole	+ 13,6	+ 14	+ 9,7	+ 9,4	+ 6,7	+ 4,7	+ 2,1

Les résultats enregistrés en 1986 sont assez satisfaisants dans la mesure où, comme en métropole, la progression du taux d'inflation s'est ralentie. Dans certains cas, les résultats sont même meilleurs outremer qu'en métropole. Il n'en reste pas moins vrai que de 1981 à 1986 la progression des prix a été importante : + 39% en Guadeloupe, + 44% en Guyane, + 43 % en Martinique, + 37 % à la Réunion, + 37 % en métropole.

. Le chômage

L'évolution du taux de chômage figure dans le tableau ci-dessous :

Les taux de chômage dans les D.O.M. et à Saint-Pierre et Miquelon

	Population active selon le recensement de l'INSEE de mars 1982	Taux de chômage en pourcentage					
		juin 1982	juin 1983	juin 1984	juin 1985	juin 1986	juin 1987
Guadeloupe	121 826	16,95	13,46	17,30	18,70	21,40	20,00
Guyane	31 183	6,84	8,78	9,02	11,90	14,00	12,40
Martinique	128 072	17,57	16,02	19,05	22,65	25,90	22,87
Réunion	172 828	17,80	19,90	21,46	25,90	28,20	30,48
St-Pierre et Miquelon	2 380	4,45	6,70	7,80	10,46	11,60	11,09
Ensemble DOM et St Pierre et Miquelon	456 289	16,70	16,30	18,75	22,00	24,70	24,21
Métropole	23 525 120	7,94	7,98	9,13	9,50	9,63	11,20

N.B. Ces taux sont constatés à partir du nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois, notion qui, dans les DOM ne recouvre que 60 % de la population disponible à la recherche d'un emploi contre 95 % en métropole. En d'autres termes, pour être comparés valablement à ceux de la métropole, les taux de chômage ci-dessus sont à majorer d'environ 50 %.

Le problème du chômage reste un problème économique crucial outre-mer, d'autant plus qu'il touche principalement une population jeune et risque d'être à l'origine de la destabilisation des sociétés d'outre-mer.

L'application de politiques particulières aux DOM n'a malheureusement pas permis de résoudre ces difficultés qui ne pourront vraisemblablement trouver de solution que dans la mise en oeuvre d'un réel développement économique.

. les réflexions sur l'avenir du développement économique dans les DOM

Tel est notamment l'objet d'un rapport adopté par le Conseil économique et social le 10 novembre 1987 intitulé "La situation économique et les conditions du développement des départements d'outre-mer".

Après avoir fait état des progrès incontestables enregistrés depuis une vingtaine d'années et constaté que le développement des activités s'est concentré dans le secteur tertiaire et est largement dépendant de l'extérieur, le rapport insiste sur l'impérative nécessité d'un développement économique harmonieux seul de nature à résoudre les très graves difficultés engendrées par le sous-emploi des populations d'outre-mer.

Selon les auteurs du rapport, le développement "passe par l'atténuation de la dépendance extérieure de l'économie, le développement des activités productives et la réalisation d'une meilleure synergie entre l'ensemble des activités, dans le cadre de la communauté nationale et dans l'activation des solidarités nationales".

Une telle politique ne peut réussir que dans la mesure où les populations locales seront pleinement mobilisées et où les responsables locaux participeront pleinement à la prise de décisions. Enfin, le développement ne peut résulter que d'une meilleure intégration dans l'ensemble européen permettant de mieux faire valoir les intérêts de ces départements au besoin au sein d'une organisation économique spécifique. A cet égard, 1992 constitue une échéance à ne pas manquer.

IV. LA PLACE DES DOM AU SEIN DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

La réalisation du marché intérieur, et le redéploiement des aides consenties par les fonds européens constituent deux des volets de l'acte unique européen dont la mise en oeuvre est essentielle pour l'avenir des départements d'outre-mer.

A plusieurs reprises au cours de l'année 1987, la préoccupation européenne des responsables de l'outre-mer s'est manifestée. Avant de la présenter il n'est sans doute pas inutile de rappeler le statut actuel des DOM au sein de l'Europe.

. Le statut juridique des DOM au sein de la communauté

Le statut juridique des départements d'outre-mer au sein de la CEE n'est pas sans évoquer celui prévu par la Constitution du 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". Ainsi les DOM ne se distinguent pas des autres départements français, la loi nouvelle y est immédiatement et automatiquement applicable à moins qu'il n'ait été jugé nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques.

Le Traité de Rome s'applique à la République Française et donc à toutes les entités qui la composent. Néanmoins l'article 227-2 détermine les conditions particulières de l'entrée en vigueur du Traité en ce qui concerne l'Algérie et les DOM.

Il distingue d'une part les dispositions relatives aux matières telles que la libre circulation des marchandises, l'agriculture, à l'exception du FEOGA, la libre circulation des services, les règles de concurrence, les mesures de sauvegarde, les institutions, qui sont immédiatement applicables aux DOM, des autres matières dont les conditions d'application seront déterminées ultérieurement dans un délai de deux ans par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

L'interprétation de cet article 227-2 a fait l'objet d'une importante décision de la Cour de justice des Communautés européennes le 10 octobre 1978.

Il résulte de l'arrêt Hansen :

- que le statut des DOM dans la CEE est défini par référence à la Constitution française aux termes de laquelle les DOM font partie intégrante de la République ;

- que le Traité de Rome doit s'étendre progressivement aux DOM selon "des dispositions particulières, adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français" ;

- qu'"après l'expiration de ce délai, les dispositions du Traité et du droit dérivé doivent donc s'appliquer, de plein droit, aux DOM en tant qu'ils font partie intégrante de la République française, étant entendu qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires".

Ainsi non seulement l'intégration des DOM à l'espace communautaire est pleinement reconnue mais également leur spécificité, ce qui donne un fondement juridique indispensable aux mesures particulières éventuellement nécessaires.

. L'application des politiques communautaires

Les DOM bénéficient au même titre que les autres régions de l'aide des fonds communautaires. Le montant des subventions ainsi accordées en 1986 figure dans le tableau ci-dessous.

Les concours de la CEE aux DOM en 1986

	F.E.O.G.A.	F.E.D.E.R.	F.S.E.
Guadeloupe	24,10	11,45	52,642
Martinique	28,44	36,00	35,98
Guyane	26,26	51,975	8,31
Réunion	53,25	45,00	99,24
Etat	74,11	62,5	139,76
	206,16	206,925	335,932

Il convient de distinguer le domaine agricole des autres domaines d'intervention.

. LE FEOGA : fonds européen d'orientation et de garantie agricole

Dans le domaine agricole les efforts ont porté :

- sur l'amélioration des conditions de compétitivité des productions.

Le règlement CEE 355/77 permet d'améliorer les conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles. A ce titre 4,763 MF ont été versés de 1979 à 1984. Par ailleurs la directive 81/527 a autorisé à compter de 1982 et pour cinq ans le versement d'une aide de 580 millions de francs (85 millions d'écus) destinés à participer à des opérations d'irrigation et d'infrastructures agricoles. L'application de cette directive a récemment été prolongée de deux ans ;

- sur l'organisation des marchés spécifiques.

Certains produits en bénéficient : l'aubergine, la lime, l'ananas. Par ailleurs d'autres produits tels que la banane ou le rhum font l'objet de mesures particulières.

Les départements d'outre-mer bénéficient également des interventions des autres fonds européens .

. le FEDER : Fonds européen de développement régional

Le FEDER n'intervient dans les DOM que depuis 1976 et son action permet d'agir :

. sur le financement d'actions communautaires de soutien aux mesures de politique régionale des états membres ;

. sur le financement d'actions communautaires spécifiques.

Le total des interventions s'élevait à 122,7 millions de francs en 1981, 841,6 MF en 1982, 491,9 MF en 1983, 264,3 MF en 1984, 281 MF en 1985, 200 MF en 1986. Cette baisse doit s'apprécier en fonction d'une part de l'évolution du budget de la communauté et d'autre part du fait que, depuis 1984, l'Etat n'est plus le seul à bénéficier des remboursements qui peuvent désormais être versés directement aux collectivités locales.

Deux problèmes se posent à propos de l'intervention du FEDER. D'une part, on peut regretter que les sommes ainsi attribuées viennent en substitution et non en complément de celles versées par l'Etat. D'autre part, l'obligation que l'Etat intéressé participe à concurrence de 20 % du montant total de l'opération constitue une clause supplémentaire de plus en plus contestée.

Dans les prochaines années les DOM vont bénéficier des règlements relatifs à la mise en oeuvre du programme STAR destiné à faciliter l'accès des régions défavorisées aux technologies avancées de télécommunications et VALOREM destiné à valoriser le potentiel

énergétique endogène de ces départements. Sur cinq ans l'enveloppe budgétaire envisagée s'élève à un milliards d'écus.

Par ailleurs, le département de la Réunion fait l'objet d'une opération intégrée de développement. Pour les autres départements, des programmes nationaux d'intérêt communautaire pourraient être envisagés.

. Le FSE : Fonds social européen

Contrairement au FEDER, le FSE s'est appliqué de plein droit aux DOM dès sa création.

Le montant des interventions a évolué de la façon suivante ; 179 millions de francs en 1981, 186 MF en 1982, 212 MF en 1983, 337 MF en 1984, 365,8 MF en 1985, 335,9 MF en 1986.

Une réforme des fonds est actuellement en cours de préparation. Le doublement de leurs interventions est envisagé. Cet effort devrait permettre de donner aux régions en retard les moyens d'engager leur reconversion, et de renforcer les dotations allouées aux régions d'outre-mer.

Le côté positif que présente cet ensemble d'interventions ne doit pas faire oublier que, compte tenu de leur spécificité (éloignement, étroitesse et spécificité du marché et de l'économie locale), de l'évolution récente de la CEE (adhésion de l'Espagne et du Portugal, signature de la convention de Lomé III) et de la mise en oeuvre des plans de coopération régionale tels que le "Plan Reagan" (CBI Caribbean Basin Initiative ; Caribcan plan canadien pour les Caraïbes) l'appartenance des DOM à la CEE peut présenter de graves inconvénients.

Ainsi en est-il de l'application du tarif extérieur douanier commun (dont les recettes vont à la CEE : en 1985, ils se sont élevés à 115,414 MF) et du versement des prélèvements agricoles à l'importation, qui en renchérisent le coût pour les DOM.

D'autre part les DOM doivent, sans réciprocité, laisser entrer en franchise de douane et de taxes les produits des Etats ACP voisins, conformément aux accords renouvelés de Lomé. Cette convention permet aux Etats concernés de bénéficier de la coopération financière de la CEE par l'intermédiaire du fonds européen de développement (FED) et de la Banque européenne d'investissement (BEI). Ces pays bénéficient également pour la quasi totalité de leurs productions d'un droit de préférence et d'une garantie de leurs ressources d'exportations.

Par ailleurs, la préférence communautaire, à l'exception du sucre, est sans effet sur la plupart des produits des DOM non inclus dans une organisation commune de marché du fait de leur caractère "tropical" et marginal dans la production européenne.

Enfin, en matière fiscale, l'octroi de mer, ressource traditionnelle et essentielle des collectivités locales des DOM, est contesté par la Commission qui le considère comme une taxe d'effet équivalent à un

droit de douane à l'importation, interdite dans les échanges entre les états-membres par le Traité de Rome.

La perspective de la réalisation du marché unique doit donc inciter à la poursuite d'une réflexion d'ensemble sur la question de l'insertion des DOM au sein de la Communauté économique européenne.

. Les réflexions sur l'avenir des DOM au sein de la CEE

En 1987, les rapports entre les départements d'outre-mer et la communauté européenne ont fait l'objet de plusieurs débats. Le Gouvernement français a déposé un mémorandum, en avril, deux journées ont été consacrées à l'outre-mer en juin, le Parlement a délibéré en mai d'un rapport de la commission à ce sujet.

. Le mémorandum du 11 août

Le 10 avril 1987, le Gouvernement français a ainsi soumis aux autorités européennes un mémorandum sur la situation des DOM au sein de la CEE. A deux reprises dans le passé, le Gouvernement français avait eu recours à cette procédure :

- en 1975 pour demander l'application intégrale des dispositions du FEOGA aux DOM qui relevaient auparavant du fonds européen de développement (FED) ;

- en 1978 pour demander une meilleure application des politiques communautaires aux DOM de façon à mieux tenir compte de la spécificité de ces régions.

Le mémorandum de 1987 insiste particulièrement sur deux points : la nécessité de mettre en oeuvre des interventions nouvelles prenant mieux en compte la spécificité des DOM et celle, non moins impérative, de la meilleure adaptation des politiques communautaires.

Sur le premier point, l'accent est mis sur les problèmes du monde agricole dont l'essentiel de la production échappe au soutien communautaire, et qui doit réagir à la concurrence des pays ACP tout en surmontant deux handicaps : l'insularité et l'éloignement. La mise en place d'un système d'aide aux transports (évaluée à 150 MF) destinée à abaisser les coûts de production mais également à assurer une meilleure diffusion de la production est préconisée. De même, le Gouvernement envisage de renforcer le dynamisme commercial et appelle de ses voeux le développement d'une coopération commerciale régionale. A cette fin, la mise en place d'une structure régionale de concertation et de coopération est suggérée.

La seconde partie du mémorandum permet d'aborder et de faire le point sur des problèmes plus concrets tels que celui de l'organisation des marchés de la banane, de la filière "canne à sucre/rhum", de la

reconduction pour deux ans des structures agricoles mises en place en application de la directive n° 81-527, du développement de la pêche.

Le memorandum reconnaît le caractère substantiel des interventions du fonds social européen (FSE) mais souligne la nécessité de renforcer l'effort de formation adaptée aux besoins de l'outre-mer, et de faciliter la politique de mobilité.

Enfin, en ce qui concerne la politique régionale mise en oeuvre par l'intermédiaire du FEDER, le Gouvernement insiste sur le besoin d'une progression en termes réels des concours du fonds et sur la nécessité de la mise en application de l'opération intégrée de développement en faveur de la Réunion.

. La réunion des 4 et 5 juin à Bruxelles

Une importante délégation de représentants des départements d'outre-mer a été reçue les 4 et 5 juin derniers par la Commission de la communauté européenne. Trois groupes de travail consacrés aux problèmes agricoles, aux fonds structurels et à la réalisation du marché intérieur ont été constitués.

Ont été plus particulièrement abordés :

- le problème du rétablissement d'une réelle préférence communautaire permettant d'assurer aux DOM les conditions égalitaires de concurrence grâce à la prise en compte "de façon décisive et permanente" du handicap (insularité, éloignement, concurrence des productions des pays ACP) ;

- la demande de prorogation de la directive n° 81-527 ;
- les demandes d'aide spécifique à certains produits tels que les limes ou l'ananas.

A propos des fonds structurels, il a été rappelé que de 1959 à 1986, le volume total des concours s'est élevé à 7 milliards de francs.

La réforme envisagée du fonctionnement des fonds devrait répondre au souci de renforcer l'aide aux régions en retard de développement ; les DOM faisant partie des régions prioritairement concernées par ce type d'aide.

En ce qui concerne la réalisation du marché intérieur, la volonté d'intégration des DOM à l'ensemble européen a été clairement réaffirmée mais elle a été assortie d'une demande non moins pressante de prise en compte de la situation spécifique de ces départements. A ce titre la question de l'octroi de mer a été largement discutée.

Ce prélèvement effectué sur toutes les marchandises pénétrant sur le marché des départements d'outre-mer à des taux déterminés par le conseil régional (taux de base : Réunion 5,5 %, Guadeloupe 7 %, Martinique 7 %, Guyane 12 %) est considéré par les autorités communautaires comme une entrave aux échanges et à la libre circulation de biens au sein de la communauté. Or il s'agit d'une

ressource indispensable au développement économique des régions concernées. En effet, le produit de l'octroi de mer est affecté aux collectivités territoriales qui ont ainsi perçu 1 465 millions de francs en 1984, 1 565 millions de francs en 1985 et 1 648 millions de francs en 1986.

L'importance des discussions tenues au mois de juin peut se mesurer aux résultats concrets qui en sont issus.

Tout d'abord la Commission, qui avait ouvert l'an dernier une procédure à l'encontre de la France au titre de l'article 169 du Traité à propos du maintien de l'octroi de mer, a suspendu pour six mois la procédure.

Parallèlement, la Commission a précisé que la directive n° 81-527 serait prorogée de 2 ans et assortie d'une dotation supplémentaire de 30 millions d'écus. Par ailleurs l'aide communautaire à la production d'ananas en conserves a été renouvelée et son taux actualisé (+ 51,4 %). De même la Commission a accepté la mise en oeuvre de l'article 115 du Traité en ce qui concerne le secteur bananier.

En outre, les DOM bénéficieront de l'adoption des programmes STAR et VALOREN déjà évoqués.

Enfin, en ce qui concerne la mise en oeuvre du marché unique, la Commission a évoqué la possibilité pour les DOM de recourir à l'article 8 C de l'Acte unique permettant la prise en compte des différences de développement entre les Etats membres pendant l'établissement du marché intérieur, ainsi que par l'article 100 A du Traité prévoyant la possibilité d'introduire une clause de sauvegarde dans les mesures d'harmonisation.

. Le rapport Ligios

Le 11 mai 1987, le Parlement européen adoptait, sur le rapport de M. Ligios, une résolution dont plusieurs points rejoignent les préoccupations évoquées par le memorandum du 11 avril 1987.

Après avoir constaté que la structure économique de ces départements est fragile compte tenu notamment de leur spécificité et de leur éloignement, le rapport suggère de développer "une action plurisectorielle de développement économique et social", de "doter les DOM de structures économiques qui leur permettent d'exploiter pleinement tant leur potentiel endogène que les possibilités que leur offre leur situation géographique". Il reconnaît également que "le développement social et économique des DOM est étroitement lié au renforcement de la coopération interrégionale et au développement parallèle des zones avoisinantes".

Le rapport souligne la nécessité que "les contributions communautaires en faveur des DOM s'ajoutent obligatoirement à l'aide accordée par les autorités nationales et ne soient pas versées à ces

dernières au titre de remboursement partiel des aides elles-mêmes" et précise que les opérations bénéficiant du concours du FEDER "ne soient pas assujetties à des conditions supplémentaires non prévues par le règlement du fonds".

Enfin, le rapport se prononce pour la mise au point "de programmes de développement, tels que les programmes nationaux d'intérêt communautaires et les opérations intégrées de développement".

. les conclusions européennes du rapport du Conseil économique et social

Le Conseil économique et social dans son rapport adopté le 10 novembre 1987 se prononce en faveur de la création d'une organisation économique européenne spécifique aux DOM (OREESDOM) permettant au seul Gouvernement français de prendre d'ici à l'an 2000 les dispositions dérogatoires permettant d'assurer l'intégration des DOM dans les meilleures conditions possibles à l'ensemble européen.

Il résulte de l'ensemble des réflexions évoquées précédemment que la question du statut des DOM au sein de la communauté suscite un large débat et que l'échéance du marché unique est essentielle pour l'avenir de ces départements. Il en résulte également qu'un large consensus se dégage sur le fait que si la CEE constitue une "chance" pour les départements d'outre-mer, ces derniers constituent également un atout important pour la communauté. Il conviendra donc de suivre très attentivement l'évolution de leur "statut européen".

IV. LA SITUATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A STATUT PARTICULIER

Le présent rapport permet d'évoquer brièvement la situation des deux collectivités territoriales à statut particulier que sont Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon.

. Mayotte

L'an dernier, votre rapporteur avait souligné que le Gouvernement semblait prêt à appliquer à l'île de Mayotte le principe de la "pause institutionnelle" et étudiait les possibilités de recourir à une éventuelle départementalisation. Or, en un an la question institutionnelle n'a guère évolué.

En revanche, une action importante a été entreprise dans le domaine économique. Le Gouvernement avait en effet fait preuve de sa ferme résolution à combler le retard de développement de l'île de Mayotte. La mise en oeuvre de la loi de programme, et notamment la signature de la convention du 28 mars 1987 entre la collectivité territoriale et l'Etat, permet de contribuer à la réalisation de cet objectif considéré par le Gouvernement comme un préalable indispensable à toute modification institutionnelle.

La convention, qui couvre la période de 1987-1991, définit un programme de développement économique, social et culturel, ainsi qu'un plan d'action juridique et un programme d'adaptation des finances locales et de mise à niveau des services. L'ensemble de ces dispositions représente un effort financier de près d'un milliard de francs en cinq ans, dont 750 millions assurés par l'Etat.

Les objectifs sont d'améliorer les conditions de vie de la population, de désenclaver Mayotte en réalisant les grands équipements nécessaires, et de favoriser les productions locales.

Quatre mois après la signature de la convention, une partie importante de la tranche 1987 des crédits prévus a été mise en place.

Ces financements ont permis notamment le lancement des études relatives aux grandes opérations de désenclavement (route aérienne, port : 4 MF), l'accélération des réalisations en matière d'habitat (LBU : 45 MF) et d'assainissement des villages (2,3 MF), l'amélioration des équipements scolaires (8,5 MF pour le premier degré ; 11,12 MF pour le

second degré) et sanitaires (1,6 MF), ainsi que des équipements sportifs et socio-éducatifs (2 MF).

Le débat devant l'Assemblée nationale a permis de mettre l'accent sur la nécessité de procéder rapidement à l'harmonisation d'un certain nombre de dispositions législatives notamment à propos de la maîtrise des sols, du régime de l'expropriation, de l'environnement. Le rapporteur pour avis de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a même préconisé que le Gouvernement soit habilité en application de l'article 38 de la Constitution à prendre ces textes par ordonnances. Il a souligné qu'une telle procédure pourrait, compte tenu du contexte politique nouveau et de la volonté réelle de poursuivre le développement de la collectivité territoriale, constituer une solution intéressante.

. Saint-Pierre et Miquelon

Par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985, Saint-Pierre et Miquelon est devenue une collectivité territoriale à statut particulier.

Les décrets d'application prévus par ce texte ont tous été publiés à l'exception de celui portant sur la nouvelle répartition des biens des collectivités publiques qui devrait être soumis prochainement à l'avis du conseil général.

Une convention fiscale sera prochainement soumise à l'examen du Parlement et une convention fixant les conditions d'exécution du service postal a été signée dès le mois de février 1986.

Plusieurs mesures ont été prises pour faciliter le fonctionnement des institutions :

- la loi de finances pour 1987 (article 93) a mis à la charge de l'Etat les dépenses de fonctionnement et d'équipement de la préfecture ;

- l'article 66 de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale a rattaché à la fonction publique de l'Etat à compter du 1er janvier 1988 les agents de la direction de l'équipement de Saint-Pierre et Miquelon qui étaient rémunérés sur des crédits de personnel de la collectivité territoriale ;

- un projet de loi portant dispositions spéciales pour l'archipel devrait être prochainement déposé. Le titre Ier serait consacré à la réforme du régime de protection sociale. Le titre II tendrait à compléter, à modifier, ou à adapter certaines dispositions législatives en vigueur.

Il s'agirait notamment de mettre à jour le régime des sanctions des règlements édictés par le conseil général en application de l'article 21, de doter le comité économique et social de moyens de fonctionnement, d'exclure Saint-Pierre et Miquelon du champ d'application de la législation métropolitaine relative à l'introduction et à l'emploi de travailleurs étrangers.

Les questions institutionnelles paraissent donc pour l'essentiel résolues. En revanche, l'avenir économique de l'archipel est plus incertain et le problème crucial des relations avec le Canada n'est toujours pas résolu.

Deux questions majeures dominent les relations franco-canadiennes en matière de pêche :

- la délimitation des frontières maritimes des zones économiques des deux pays, d'une part ;
- l'attribution par les autorités canadiennes de quotas de pêche dans leurs eaux, aux pêcheurs français, d'autre part.

Les deux gouvernements ont conclu, le 24 janvier 1987, un accord prévoyant l'ouverture d'une double négociation portant sur ces sujets, celle concernant les quotas de pêche alloués par le Canada aux pêcheurs français devant se dérouler dans le cadre de l'accord de pêche franco-canadien de 1972.

Conformément au statut de la collectivité territoriale, le Président du Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon a été étroitement associé à toutes les phases des négociations franco-canadiennes.

Après avoir été interrompues au début de l'été, les négociations ont repris : deux sessions ont été tenues à Paris (12-14 septembre) et à Ottawa (5-9 octobre). Le Canada n'ayant avancé aucune proposition nouvelle compatible avec les intérêts français, la France a considéré que ces discussions infructueuses n'avaient plus lieu d'être et a décidé de recourir aux voies de droit, c'est-à-dire à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 10 de l'accord de 1972.

Le Gouvernement français a précisé aux autorités canadiennes qu'il souhaitait poursuivre, parallèlement à la procédure de l'article 10, les négociations relatives au compromis d'arbitrage sur les frontières maritimes des deux pays.

Le Gouvernement canadien a fait savoir à la France qu'il ne souhaitait pas engager la procédure d'arbitrage de l'article 10 et qu'il n'allouerait aucun quota de pêche aux pêcheurs français dans ses eaux pour 1988.

Telle est à ce jour la situation sur ce différend auquel il est essentiel d'apporter une solution juste car l'issue en est déterminante pour l'avenir économique de l'archipel.

Le projet de budget pour 1988 permet au ministère des DOM-TOM de poursuivre l'effort exceptionnel de développement économique entrepris depuis un an.

La mise en oeuvre rapide de la loi de programme confirme cette volonté politique.

La nouvelle dynamique qui en résulte est indispensable à la réussite de l'objectif essentiel que constitue une meilleure insertion des départements d'outre-mer dans l'ensemble européen.

Votre commission des Lois constatant que les crédits inscrits au budget des DOM-TOM sont de nature à le permettre vous demande de les adopter.