

N° 64

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 9), 924 (tome I), 925 (tome III) et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 7) (1989-1990).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	6
A. UN APERÇU DE CHAQUE DÉPARTEMENT	6
1. La Guyane	6
<i>a) L'immigration et la montée de l'insécurité</i>	6
<i>b) La situation politique</i>	8
2. La Guadeloupe	8
<i>a) La situation politique</i>	9
<i>b) Les mouvements indépendantistes</i>	9
3. La Martinique	10
<i>a) La situation politique</i>	10
<i>b) Les mouvements indépendantistes</i>	11
4. La Réunion	11
B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	12
1. Les principaux secteurs productifs	12
2. Les indicateurs sociaux	13
3. Le déséquilibre de la balance commerciale	14
C. LES CATASTROPHES NATURELLES	15
D. L'ÉTAT DE LA DÉCENTRALISATION	17
1. La poursuite de la décentralisation	17
2. Vers un bilan de la décentralisation	17

	<u>Pages</u>
II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 1990	20
A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE	20
B. LA PART DU BUDGET DU MINISTÈRE AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT	21
C. L'EXAMEN DES CRÉDITS PAR TYPES DE DÉPENSES	21
D. LES DOTATIONS CONSACRÉES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE- MER ET AUX COLLECTIVITÉS DE MAYOTTE ET DE SAINT-PIERRE- ET-MIQUELON AU SEIN DU BUDGET DU MINISTÈRE	24
E. LA PORTÉE LIMITÉE DE L'EXAMEN DU BUDGET DU MINISTÈRE .	25
1. Les reports de crédits et les crédits non consommés	25
2. L'effort de l'Etat en faveur des départements d'outre-mer	27
III. LES INSTRUMENTS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	29
A. PLANIFICATION ET PROGRAMMATION	29
1. La planification du développement	29
2. L'application de la loi de programme	30
3. Parité sociale globale et égalité sociale	31
4. L'application du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer	32
B. L'INSERTION DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE	34
1. La mise en oeuvre de la réforme des méthodes d'intervention des fonds européens à finalité structurelle	35
2. Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM)	38
3. La réforme de l'octroi de mer	39
C. LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LEUR ENVIRONNEMENT IMMÉDIAT	43

	<u>Pages</u>
IV. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	
A STATUT PARTICULIER	45
A. MAYOTTE	45
1. L'actualisation du droit applicable à Mayotte	45
2. La mise en oeuvre du programme de développement	48
3. La situation politique	49
4. Les relations avec la République fédérale islamique des Comores	51
B. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	52
1. La mise en oeuvre du statut de 1985	52
2. Le conflit franco-canadien pour la détermination des zones de pêche : vers un arbitrage international	53

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits consacrés aux départements d'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 1990 conduit à présenter la situation de ces collectivités.

Cette situation apparaît généralement sereine sur le plan politique. La mise en oeuvre de la décentralisation s'y poursuit sans difficultés majeures même si l'on peut convenir avec le gouvernement qu'arrive le moment d'en dresser le bilan.

En revanche, les difficultés subsistent en matière économique et sociale, d'autant plus que certains de ces départements viennent d'être victimes de catastrophes naturelles.

C'est pourquoi il convient également de dresser un inventaire des instruments du développement économique des départements d'outre-mer.

Ce développement passe certes par la planification et la programmation mais aussi par la réussite de l'insertion de ces collectivités à la fois dans l'ensemble européen et dans leur environnement immédiat.

Quant aux collectivités territoriales à statut particulier, si pour Mayotte la modernisation du droit applicable, condition nécessaire de la réussite du programme de développement économique, semble enfin devoir être entreprise, il apparaît qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, la question cruciale du litige franco-canadien sur les zones de pêche reste encore en suspens pour quelques années dans l'attente d'un arbitrage international.

I. LA SITUATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. UN APERÇU DE CHAQUE DÉPARTEMENT

1. La Guyane

Plus de 94 % des 91 000 kilomètres carrés qui constituent la superficie de ce département situé sur la façade nord-est de l'Amérique du Sud sont occupés par la forêt équatoriale.

De 55 000 habitants en 1974, la population de la Guyane est passée, selon estimations, à 110 000 habitants début 1989. C'est une population jeune qui compte 42 % de moins de vingt ans.

Mais la démographie guyanaise, quoique très dynamique, ne suffit pas à expliquer cette forte augmentation.

En effet, ce département connaît une immigration très importante en provenance de pays voisins frappés par la famine ou les guerres civiles et attirée par l'essor économique guyanais, essentiellement fondé sur l'existence de la base aérospatiale de Kourou.

a) L'immigration et la montée de l'insécurité

La Guyane compte aujourd'hui **plus de 40 % d'étrangers.**

Sur les 20 270 résidents en situation régulière, on recense 41 % d'Haïtiens, 23 % de Brésiliens, 22 % de ressortissants du Guyana et 14 % de Surinamiens.

La population clandestine est évaluée à 20 000 ou 25 000 personnes.

Enfin, 7 000 surinamiens se sont déplacés sur la rive française du Maroni pour fuir les combats dans leur État d'origine.

Les étrangers en situation irrégulière subissent des conditions de vie très précaires et sont à l'origine d'un **accroissement**

de la délinquance qui suscite une vive inquiétude dans la population.

En effet, si depuis 1984, la Guyane ne connaît plus d'actions violentes de groupuscules extrémistes, la "criminalité de profit" croît. Et récemment, ces actes de délinquance ont souvent pris un tour violent.

En 1988, la délinquance globale a augmenté de 46 % et le pourcentage d'étrangers mis en cause a atteint 35 % (contre 25 % en 1987). Les vols avec violence ont augmenté de 69 % et sept crimes furent commis contre deux en 1987.

Au premier trimestre 1989, la délinquance a augmenté de 16 % par rapport à la même période l'année précédente. La proportion d'immigrés en cause dans ces actes est passée à 43 %. Les affaires de stupéfiants se sont multipliées parallèlement.

C'est pourquoi les élus guyanais, jusqu'alors favorables à une politique d'intégration car le département est sous-peuplé et a besoin d'un apport de main-d'oeuvre extérieure pour son développement, souhaitent maintenant que soit contrôlée l'immigration.

L'autorité préfectorale doit fréquemment procéder à des reconduites aux frontières : 2 600 en 1988 (contre 10 000 pour toute la métropole).

La localisation de la plus grande partie du territoire guyanais dans la forêt amazonienne rend difficile le contrôle des entrées. Cependant, les forces de l'ordre ont été renforcées, deux pelotons de gendarmerie mobile ayant été mis à disposition du poste frontière de Saint-Laurent-du-Maroni.

Un comité consultatif pour l'immigration réunissant élus locaux et représentants de l'Etat a été institué.

Par ailleurs, le gouvernement tente d'apporter une solution à ce problème en amont par la négociation avec les Etats limitrophes comme le Brésil.

A la suite du meurtre d'un caissier de banque en septembre dernier, un plan d'action a été arrêté par le gouvernement après concertation avec les élus locaux.

Une compagnie républicaine de sécurité a été envoyée à Cayenne. En outre, l'inspection générale de la police nationale a délégué une mission sur place pour étudier les mesures à prendre afin

d'appuyer la police de l'air et des frontières dans sa lutte contre l'immigration clandestine.

b) La situation politique

L'intérêt de la population pour la vie politique apparaît très divers suivant les consultations.

En effet, la participation au scrutin référendaire de 1988 fut extrêmement faible : 19,81 %. Le oui l'emporta avec 87 % des suffrages exprimés.

Le taux de participation aux élections européennes du 18 juin 1989 fut également très bas : 11,49 % (contre 24 % en 1984 lors de la précédente consultation de ce type). La plupart des composantes de la gauche avaient appelé à l'abstention. La liste socialiste recueillit 21,38 % des suffrages. La liste de M. Giscard d'Estaing et celle de Mme Veil obtinrent respectivement 40,40 % et 13,87 %. Quant au Front national, il réussit une bonne mobilisation de son électorat, réunissant 10,75 % des suffrages (contre 6,52 % en 1984).

En revanche, les élections municipales de mars 1989 témoignèrent d'un plus grand intérêt de la population avec un taux de participation de 60 % au premier tour et de 72 % au second (contre 56 % et 63 %, respectivement, en 1983). Le rapport de forces est resté inchangé par rapport à 1983 : 7 communes de droite et 13 communes de gauche. Cependant, les partis de gauche ont progressé en voix (66 % en 1989 contre 61,95 % en 1983).

Quant aux élections sénatoriales de septembre 1989, qui, pour les départements d'outre-mer, ne concernaient que la Guyane, elles ont vu la victoire au premier tour de M. Othily, président du conseil régional.

2. La Guadeloupe

Ce département de 1 779 kilomètres carrés, situé à 7 000 kilomètres de la métropole, comprend deux grandes îles, la Grande Terre et la Basse-Terre et cinq dépendances (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Désirade, Marie-Galante et l'archipel des Saintes).

Sa population est passée de 324 000 habitants en 1974 à 339 672 habitants en 1988. Le taux de croissance démographique s'élève à 1,4 %.

Tourisme et agriculture constituent les principaux secteurs de l'économie guadeloupéenne.

a) La situation politique

Sur le plan politique, la population, traditionnellement abstentionniste, montre surtout de l'intérêt pour les élections locales.

Ainsi, la participation au premier et au second tour des élections municipales de mars 1989 s'est élevée respectivement à 60 % et à 70 % (contre 61,44 % et 66 % en 1983).

Si cette consultation n'a pas bouleversé l'équilibre des forces, elle confirme cependant la progression des partis de gauche : 21 communes de gauche et 13 de droite contre 17 et 17 à l'issue du précédent scrutin.

En outre, les indépendantistes partisans de l'action politique dans le cadre des institutions ont obtenu des sièges dans certains conseils municipaux, l'Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (U.P.L.G.) obtenant 14,4 % des suffrages exprimés dans les quinze communes où elle se présentait.

En revanche, la Guadeloupe a connu le plus faible taux de participation de l'outre-mer lors du referendum de 1988 : 10,31 %. Le oui, que prônaient le parti socialiste, le parti communiste guadeloupéen et l'U.P.L.G., recueillit 90,59 % des voix.

L'abstention lors des élections européennes du 18 juin 1989 atteignit également des proportions considérables : 90,01 %, traduisant, comme dans les autres départements d'outre-mer, sans doute le désintérêt mais aussi peut-être l'inquiétude, voire une certaine méfiance face à l'intégration européenne.

L'abstentionnisme fut plus important à gauche, ce qui favorisa la liste de M. Giscard d'Estaing qui obtint 39,29 % des voix.

b) Les mouvements indépendantistes

Comme indiqué précédemment, l'U.P.L.G., qui compte environ 2 000 sympathisants, a choisi la voie légaliste.

Quant au comité guadeloupéen de soutien aux emprisonnés politiques (C.O.G.U.A.S.E.P.), créé en juillet 1987, il regroupe diverses fractions et notamment le parti de l'ex-alliance révolutionnaire caraïbe (A.R.C.), principale responsable des actes terroristes.

La loi du 10 juillet 1989 portant amnistie a bénéficié à dix-neuf personnes. Ceux qui étaient détenus en métropole, dont M. Luc Reinette, sont revenus en Guadeloupe. Ils auraient désormais l'intention d'inscrire leur action dans un cadre légal.

3. La Martinique

Située dans l'archipel des Petites Antilles, ce département, situé à 7 000 kilomètres de la métropole, a une superficie de 1 100 kilomètres carrés.

En 1974, sa population s'élevait à 324 800 habitants. Elle est aujourd'hui de 336 952 habitants. Le taux de croissance démographique est de 1,2 %.

Comme en Guadeloupe, l'agriculture et le tourisme sont les deux principaux secteurs d'activité.

a) La situation politique

Ici encore, les consultations locales mobilisent mieux l'électorat.

Ainsi, lors des élections municipales de mars 1989, si au premier tour le taux de participation (63 %) fut inférieur à celui enregistré en 1983 (68,76 %), le second tour témoigna d'un intérêt plus vif : 74,29 % contre 66,8 % en 1983.

Les partis de gauche, notamment le parti progressiste martiniquais (P.P.M.), confirment leur progression : en voix (59,5 % des suffrages exprimés contre 53,7 % en 1983), ce qui leur a permis d'obtenir la prépondérance dans seize communes contre douze en 1983, alors que le nombre de communes détenues par des partis de droite passait de vingt-deux à dix-huit.

Les taux de participation au referendum et aux élections européennes furent nettement plus faibles.

Lors du referendum, qui ne mobilisa que 16,49 % de l'électorat, le oui l'emporta avec 94,08 % des voix.

Aux élections européennes, le taux de participation (16,06 %) fut inférieur à celui enregistré pour la précédente consultation de ce type en 1984. Les formations indépendantistes et l'extrême-gauche avaient appelé à l'abstention et le P.P.M. ne se prononça que tardivement en faveur de la liste de M. Fabius.

Cette liste recueillit 35,6 % des suffrages exprimés et celles de M. Giscard d'Estaing et de Mme Veil respectivement 13,45 % et 7,56 %, soit à elles deux 51 %.

b) Les mouvements indépendantistes

Seul le Mouvement indépendantiste martiniquais jouit d'une certaine audience avec un élu (maire et conseiller général) et quelques 3 000 sympathisants. En outre, la Confédération syndicale des travailleurs martiniquais lui sert de relais au plan syndical.

La plupart des attentats commis en Martinique depuis 1983 furent imputables à l'action terroriste de l'ex-Alliance révolutionnaire caraïbe. Ces affaires ont abouti à des non-lieu ou furent classées sans suite. Lorsqu'intervint l'amnistie de juillet 1989, seule était en cours une procédure contre x pour un attentat d'avril 1988 contre R.F.O. Martinique, procédure qui s'interrompt donc.

4. La Réunion

L'île de La Réunion appartient à l'archipel des Mascareignes. Située à 13 000 kilomètres de la métropole, elle s'étend sur 2 512 kilomètres carrés dont 60 % inutilisables en raison d'un relief très accidenté.

Avec 578 500 habitants contre 476 700 habitants en 1974 et un taux de croissance démographique de 1,8 %, La Réunion a une population très jeune.

L'économie réunionnaise se fonde sur l'agriculture, l'artisanat et le tourisme.

Quoique traditionnellement La Réunion connaisse des participations aux consultations électorales plus fortes que dans les

autres départements d'outre-mer, les derniers scrutins ont témoigné surtout de l'intérêt de la population pour les élections locales.

Lors des élections municipales de mars 1989 furent enregistrés des taux de participation de 76,63 % et de 79,20 % respectivement aux premier et second tours, soit à peu près autant qu'en 1983 (78 % et 81 %).

Malgré une certaine progression en voix de la gauche (47,8 % contre 46,8 % en 1983) et malgré la conquête de la mairie de Saint-Denis par un candidat socialiste, l'équilibre des forces est à peu près stable. En nombre de communes, les partis situés à droite progressent même : ils détiennent 14 communes (contre 12 à l'issue du scrutin de 1983), alors que la gauche peut en revendiquer 10 (contre 12 en 1983), cet effritement étant dû à des pertes enregistrées par le parti communiste réunionnais.

Pour le referendum, la participation fut de 22,47 %, taux faible pour La Réunion, même s'il s'agit de la participation la plus élevée pour cette consultation au sein des départements d'outre-mer. Le oui l'emporta avec 86,45 % des voix.

Le taux de participation pour les élections européennes fut du même ordre : 22,89 %. Peu de consignes de vote avaient été données à droite. En outre, le parti communiste réunionnais avait appelé à l'abstention.

Pour autant que les résultats soient significatifs eu égard à l'abstentionnisme, on note une progression du parti socialiste qui passe de 9,50 % des suffrages en 1984 à 33,47 % en 1989.

B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Un rapide bilan permet d'apprécier l'ampleur des difficultés que connaissent encore ces collectivités.

1. Les principaux secteurs productifs

La production de bananes reste essentielle pour l'économie des Antilles (351 000 tonnes et 40 % de la production agricole finale) et constitue un secteur où il existe des possibilités

d'amélioration de la productivité. Cependant, l'instauration du marché unique peut la mettre en péril avec la concurrence des pays A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et de ceux de la zone dollar.

La production sucrière stagne entre 315 000 et 330 000 tonnes. L'objectif serait d'atteindre les quotas sucriers (quota A : 436 000 tonnes ; quota B : 46 600 tonnes) dont bénéficient les départements d'outre-mer dans le cadre de l'organisation communautaire du marché.

Quant au tourisme, s'il reste une activité essentielle pour les départements d'outre-mer, des dysfonctionnements ont empêché la mise en place de toute action de promotion touristique en 1988 : aux Antilles, aucune convention de promotion n'a pu être passée entre les offices départementaux du tourisme et la Maison de la France, les hôteliers ayant refusé de verser leur contribution au financement des activités de promotion touristique ; à La Réunion, les crédits mis en place en 1987 n'ont été utilisés qu'au début de 1988, en raison du retard apporté à la signature de la convention de promotion touristique.

2. Les indicateurs sociaux

Le ralentissement de l'inflation observé depuis plusieurs années s'est poursuivi en 1988 et, fait notable, au cours de cet exercice, la hausse des prix a été inférieure à celle enregistrée en métropole (3,1 %). Son taux fut en effet de 1,9 % en Guadeloupe, 2,5 % en Guyane, 2,3 % en Martinique et 1,5 % à La Réunion.

En revanche, la situation de l'emploi est alarmante.

NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOIS NON SATISFAITS EN FIN D'ANNÉE

	Déc. 1981	Déc. 1985	Déc. 1986	Déc. 1987	Déc. 1988	Variation 87/88
GADELOUPE	18 757	25 625	30 174	27 856	29 173	+ 4,7 %
MARTINIQUE	22 261	30 861	36 559	28 755	32 087	+ 11,2 %
GUYANE	1 854	4 207	4 669	3 425	3 303	- 3,6 %
RÉUNION	34 475	47 740	56 606	52 153	58 339	+ 11,9 %

D'une manière générale, le nombre de demandeurs d'emplois non satisfaits en fin d'année a augmenté considérablement en quelques années. Cependant, en 1987, une amélioration, relative, avait été observée dans les quatre départements d'outre-mer. Mais en 1988, la situation s'est de nouveau dégradée, sauf en Guyane.

L'évolution semble donc totalement inverse de celle de la métropole, qui connaît une certaine amélioration du marché de l'emploi. En témoignent d'autres indicateurs relatifs au chômage : le nombre des chômeurs de longue durée (45 007 dans les quatre départements) a progressé de 15 % à la Guadeloupe, de 19 % à la Martinique, de 17 % en Guyane et de 16 % à La Réunion, alors qu'en métropole il régressait de 4 % ; au 31 décembre 1988, le taux de chômage par rapport à la population active s'établissait à 22,07 % en Guadeloupe, 24,35 % à la Martinique, 10,28 % en Guyane et 35,78 % à La Réunion contre 10 % en métropole.

Le deuxième plan pour l'emploi s'appliquera dans les départements d'outre-mer.

3. Le déséquilibre de la balance commerciale

L'économie des départements d'outre-mer reste essentiellement dépendante de l'extérieur. Elle souffre donc d'un déséquilibre quasi-structurel des échanges.

ÉVOLUTION DU TAUX DE COUVERTURE DES IMPORTATIONS PAR LES EXPORTATIONS

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GUADELOUPE	14 %	13 %	12 %	14 %	12 %	14 %	9 %	14 %
MARTINIQUE	23 %	21 %	23 %	23 %	24 %	25 %	17 %	15 %
GUYANE	14 %	13 %	14 %	15 %	14 %	12 %	14 %	10 %
RÉUNION	13 %	13 %	10 %	10 %	12 %	12 %	10 %	10 %

Globalement pour les quatre départements, le déficit commercial s'est élevé à 24 111 millions de francs en 1988.

Les difficultés économiques que connaissent encore les départements d'outre-mer ont été aggravées par les catastrophes naturelles qui viennent de frapper certains d'entre eux.

C. LES CATASTROPHES NATURELLES

Les départements d'outre-mer ont été ces dernières années durement touchés par des catastrophes naturelles : cyclone Clotilda à La Réunion en février 1987, tempête tropicale Gilbert en Guadeloupe et en Martinique en septembre 1988 et, en cette année 1989, cyclone Firinga à La Réunion en janvier et cyclone Hugo en septembre.

Les deux derniers cyclones ont provoqué des dommages considérables évalués à plus d'un milliard pour La Réunion et à quatre milliards pour la Guadeloupe.

L'action gouvernementale pour la reconstruction et l'indemnisation a été largement présentée et critiquée.

S'il est essentiel que reconstruction et indemnisation soient menées à bien dans les meilleurs délais, il semble non moins important à votre rapporteur que des mesures soient prises d'urgence pour l'avenir, et cela dans deux domaines : la **prévention** et la **modification de la législation relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles**.

En effet, des travaux sont en cours pour la mise au point de règles de construction anticyclonique et antisismique pour les bâtiments nouveaux les plus exposés. Il faudrait que ces règles fussent édictées au plus tôt pour être appliquées aux constructions de logements nécessaires à la suite des dégâts causés par les récentes catastrophes.

La cartographie des risques naturels a été entreprise. Il importerait que fussent élaborés des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles.

Mais cela suppose la modification préalable de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles qui prévoit ces plans.

Car l'article 6 de cette loi a exclu les départements d'outre-mer de son champ d'application, en renvoyant à une loi ultérieure le soin de fixer *"un régime adapté aux particularités de ces départements"*.

Or, il n'est toujours pas intervenu de texte spécifique aux départements d'outre-mer. Ce n'est qu'après le cyclone Firinga que le gouvernement a entrepris d'étudier une modification de la loi de 1982.

L'extension de cette législation est d'autant plus urgente que les départements d'outre-mer ne bénéficient pas non plus du régime d'indemnisation institué par le texte de 1982.

Le système alors instauré ouvre un droit à indemnisation en cas de catastrophe naturelle dès lors qu'un contrat d'assurance garantissant les dommages à des biens est souscrit. Lors de la discussion de ce texte, son extension aux départements d'outre-mer avait été exclue au motif que dans ces territoires nombre de particuliers n'avaient pas la capacité financière suffisante pour contracter des assurances ou ne possédaient pas de biens susceptibles d'être assurés.

Le maintien de la procédure du fonds de secours qui permet l'attribution d'aides sur crédits budgétaires avait semblé mieux adapté à la situation particulière des départements d'outre-mer.

La couverture du risque s'y effectue donc par la puissance publique, par les crédits du fonds de secours ou par l'assurance privée mais sans que celle-ci ait un caractère obligatoire.

Cette situation de "*carence choquante*", selon les propos du Président de la République, dans des régions particulièrement exposées aux risques naturels est d'autant moins satisfaisante qu'il semble que, depuis 1982, le nombre de contrats d'assurance conclus ait augmenté.

Le gouvernement envisagerait un nouveau partage de la couverture de ces risques naturels entre les aides publiques, qui subsisteraient pour les plus démunis, et l'assurance.

Mais la loi de 1982 n'est pas le seul texte nécessitant une adaptation. C'est l'ensemble de la législation relative à l'indemnisation en cas de catastrophe naturelle qui devrait être revu, puisque, en matière de calamités agricoles également, les départements d'outre-mer ne bénéficient pas d'une législation opérante. Dans ce domaine, il existe certes une loi, la loi n° 74-1170 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles dans les départements d'outre-mer, mais ce texte est inappliqué, la contribution additionnelle aux primes ou cotisations d'assurance couvrant les dommages matériels aux exploitations agricoles qui était l'un des éléments destinés à alimenter le fonds de garantie étant apparue ultérieurement au législateur, qui n'en fixa jamais le taux,

comme une charge excessive pour les agriculteurs des départements d'outre-mer.

D. L'ÉTAT DE LA DÉCENTRALISATION

1. La poursuite de la décentralisation

La mise en place des instances consultatives prévues par les lois de décentralisation de droit commun et par les dispositions spécifiques aux départements d'outre-mer n'est pas encore achevée.

Sont encore en préparation des textes relatifs aux comités départementaux et régionaux de l'habitat, des transports, de la recherche et du développement technologique, de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, ainsi qu'aux collèges du patrimoine et des sites.

En ce qui concerne les transferts de compétences, le décret relatif au financement des schémas d'aménagement régionaux devrait être publié prochainement.

Par ailleurs, la loi n° 89-379 du 13 juin 1989 a modifié l'article 17 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion pour permettre à ces collectivités de participer au capital de sociétés d'économie mixte locales ayant pour objet le transport aérien ou maritime même en dehors de leurs zones géographiques.

Enfin, le décret n° 89-357 du 5 juin 1989, sur lequel votre rapporteur reviendra à propos du F.I.D.O.M., a prévu le versement des crédits de sections départementale et régionale de ce fonds sous forme de dotations globales inscrites au budget des collectivités bénéficiaires.

2. Vers un bilan de la décentralisation

Le gouvernement souhaite effectuer un bilan de la décentralisation dans les départements d'outre-mer, ce qui peut effectivement sembler opportun. Mais il n'exclut pas que

ce bilan puisse déboucher sur des modifications institutionnelles, ce qui suscite des interrogations.

Le gouvernement estime en effet que l'organisation politique et administrative de ces départements peut nécessiter des adaptations, pas nécessairement identiques pour tous, pour être à même de répondre aux besoins de leur développement économique et social.

Il lui apparaît que l'organisation actuelle en régions monodépartementales est d'un fonctionnement relativement complexe qui peut se manifester parfois par des redondances, des conflits de compétences et un certain alourdissement des coûts de fonctionnement.

Le gouvernement reconnaît cependant que la coexistence, depuis six ans, des deux assemblées, régionale et départementale, commence à s'ancrer dans les habitudes administratives et que l'exercice par les régions des compétences que leur a conférées la loi du 2 août 1984 ne s'est pas traduit par une détérioration des relations avec les départements, les domaines d'intervention de la région ayant été précisément définis par la loi.

En outre, le choix de cette organisation institutionnelle résulte de la décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 du Conseil constitutionnel qui a déclaré non conforme à la Constitution la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion, loi par laquelle le gouvernement d'alors avait voulu instituer dans ces départements une assemblée unique créée par la fusion du conseil général et du conseil régional.

Dans cette décision, le Conseil a rappelé qu'il résulte des articles 72 et 73 de la Constitution que *"le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer"* et que *"ces adaptations 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"*.

Les possibilités de modifications institutionnelles sont donc étroitement encadrées par la Constitution.

En l'état actuel de l'organisation départementale métropolitaine, il n'est pas envisageable d'instituer dans les départements d'outre-mer une assemblée unique, quelle que soit sa

dénomination, qui serait élue à la proportionnelle : il doit y exister un conseil général assurant la représentation des composantes territoriales.

Par ailleurs, la marge de manoeuvre est tout autant limitée si le gouvernement envisage de procéder à des adaptations institutionnelles différentes pour chaque département. De telles adaptations ne sauraient conférer à chacun d'entre eux une organisation particulière.

*

* *

La situation des départements d'outre-mer ainsi présentée, il convient d'apprécier si l'effort budgétaire est convenablement orienté.

II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 1990

A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU MINISTÈRE

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer passent de 1 993,30 millions de francs en 1989 à 2 058,32 millions de francs pour 1990, soit une progression de 3,26 %.

Cette évolution est nettement moins favorable que celle enregistrée l'an dernier (plus de 11 %). Pour 1990, non seulement le budget de ce ministère ne constitue plus une des priorités au sein du budget de l'Etat, mais même il progresse moins rapidement que ce dernier qui enregistre une augmentation de plus de 5 %.

Il est vrai cependant que ce relatif tassement fait suite à plusieurs années marquées par une forte croissance des crédits, notamment depuis 1986.

La répartition des crédits apparaît dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 1989-1990

(en millions de francs)

	1989	1990	En pourcentage
Dépenses ordinaires			
- Titre III	654,79	728,17	+ 11,20 %
- Titre IV	476,90	459,25	- 3,70 %
- <u>Total des dépenses ordinaires (III + IV)</u>	<u>1 131,69</u>	<u>1 187,42</u>	<u>+ 4,92 %</u>
Dépenses en capital			
- Titre V			
. autorisations de programme	67,78	56,63	- 16,44 %
. crédits de paiement	58,03	50,20	- 13,48 %
- Titre VI			
. autorisations de programme	1 097,83	1 157,59	+ 5,44 %
. crédits de paiement	803,58	820,70	+ 2,12 %
- <u>Total des dépenses en capital (V + VI)</u>			
. <u>autorisations de programme</u>	<u>1 165,61</u>	<u>1 214,22</u>	<u>+ 4,17 %</u>
. <u>crédits de paiement</u>	<u>861,61</u>	<u>870,90</u>	<u>+ 1,07 %</u>
Total général (D.O. + C.P.)	1 993,30	2 058,32	+ 3,26 %

B. LA PART DU BUDGET DU MINISTÈRE AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT

La part du budget des départements et territoires d'outre-mer dans l'ensemble du budget de l'Etat est presque stable (0,16 % contre 0,17 % en 1989). Depuis 1987, cette part n'enregistre guère de variations, malgré le rattrapage qui avait été entrepris à compter de la loi de finances pour 1987. Mais la quasi stagnation enregistrée dans le projet de budget pourrait se transformer en franche régression si au cours des prochains exercices le budget des départements et territoires d'outre-mer continue à progresser moins vite que le budget général.

EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE DES DOM-TOM/BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions de francs)

	1981	1986	1987	1988	1989	1990	%
Budget DOM/TOM	983	1 365,6	1 717,8	1 773,48	1 993,3	2 058,32	+ 3,26
Budget de l'Etat	617 731	1.030.820	1.053. 920	1.082 248	1. 155.960	1.217.680	+ 5,34
DOM-TOM Etat	0,16	0,13	0,16	0,16	0,17	0,16	

C. L'EXAMEN DES CRÉDITS PAR TYPE DE DÉPENSES

Les dépenses ordinaires augmentent de 4,92 %, mais cette croissance recouvre deux évolutions divergentes.

En effet, le *titre III* enregistre une augmentation de 11,20 %. Cette progression des moyens des services s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale de renouveau du service public, le ministère des départements et territoires d'outre-mer devant constituer un ministère pilote en la matière. Cette action de modernisation est la caractéristique principale de ce budget qui est

beaucoup moins favorable quant aux crédits d'intervention économique et aux crédits d'investissement.

En effet, les crédits du *titre IV* (interventions publiques), eux, régressent de 3,70%. Cette baisse correspond essentiellement à la diminution de la subvention compensatoire pour la fiscalité du nickel, destinée au territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Le *titre IV* comprend cependant une mesure nouvelle de 2 millions de francs, prévue au profit de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) afin de lui permettre, par une déconcentration de ses services en Ile-de-France, de se rapprocher de ses usagers.

Quant aux dépenses en capital, les autorisations de programme augmentent de 4,17 % contre 19,85 % en 1989 et les crédits de paiement de 1,07 % contre 26,33 % en 1989. Ces évolutions globales recouvrent des réalités différentes pour le *titre V* (investissements exécutés par l'Etat) et pour le *titre VI* (subventions d'investissement accordées par l'Etat).

En effet, au *titre V*, autorisations de programme et crédits de paiement régressent respectivement de 16,44 % et de 13,48 %. Cette diminution porte sur le chapitre relatif aux investissements pour la réalisation d'infrastructures en Guyane.

En revanche, le *titre VI* enregistre une progression des autorisations de programme (+ 5,44 %) et des crédits de paiement (+ 2,12 %)

Cette augmentation traduit en grande part une nouvelle progression de la dotation réservée à la Nouvelle-Calédonie.

Il est également prévu la création de deux sections supplémentaires du service militaire adapté à Mayotte.

Quant aux crédits du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.), qui sont inscrits à ce *titre VI*, ils connaissent une évolution contrastée.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU F.I.D.O.M.

(en millions de francs)

Sections	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Budget voté 1989	Projet de budget 1990	Evolution en %	Budget voté 1989	Projet de budget 1990	Evolution en %
Générale	417,0	460,0	+ 10,31	264,0	317	+ 20,07
Régionale	70,7	72,2	+ 2,13	35,2	13	- 63,09
Départementale	88,4	90,3	+ 2,14	70,5	37	- 47,53
Total	576,1	622,5	+ 8,05	369,7	367	- 0,74

En effet, si la subvention pour la section générale du F.I.D.O.M. croît tant en autorisations de programme (+ 10,31 %) qu'en crédits de paiement (+ 20,07 %), la subvention pour les sections décentralisées augmente légèrement en autorisations de programme (section régionale : + 2,13 % ; section départementale : + 2,14 %) mais diminue fortement en crédits de paiement (section régionale : - 63,09 % ; section départementale : - 47,53 %). Globalement, les crédits du F.I.D.O.M. augmentent de 8,05 % en autorisations de programme et régressent de 0,74 % en crédits de paiement.

La dotation de la section générale du F.I.D.O.M. pour 1990 qui s'élève à 460 millions de francs en autorisations de programme et à 317 millions de francs en crédits de paiement doit permettre :

- le développement des contrats de plan pour lesquels la participation du F.I.D.O.M. dépassera les 100 millions de francs ;

- la poursuite de l'application de la loi de programme de décembre 1986 dans les départements d'outre-mer et dans les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans ce cadre sont prévus notamment la poursuite du financement de l'opération intégrée de développement à La Réunion, des infrastructures portuaires en Guadeloupe et l'abondement des dotations régionale d'équipement scolaire et départementale d'équipement des collèges ;

- pour Mayotte, le financement d'actions prévues par la convention signée entre l'Etat et cette collectivité territoriale pour lesquelles est réservée une dotation de plus de 30 millions de francs ;

- pour Saint-Pierre et Miquelon, l'amélioration de la piste aérienne. A ce titre est prévue une dotation supplémentaire de 20 millions de francs ;

- le financement à hauteur de 60 millions de francs du nouveau régime des primes d'équipement et d'emploi ;

- la mise en oeuvre d'un plan d'intégration de l'activité spatiale dans l'économie guyanaise (programme PHEDRE, c'est-à-dire "partenariat Hermès-développement régional) qui tendrait à adapter les infrastructures guyanaises (ports, aéroports, routes) eu égard au développement des programmes spatiaux, à donner aux communes voisines du centre la capacité d'accueillir le personnel de Kourou et à impliquer l'ensemble du territoire du département dans le développement économique généré par l'activité de la base de Kourou.

D. LES DOTATIONS CONSACRÉES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET AUX COLLECTIVITÉS DE MAYOTTE ET DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON AU SEIN DU BUDGET DU MINISTÈRE

Au sein du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, les dotations consacrées aux départements d'outre-mer et aux collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, groupées par actions, évoluent de la façon suivante :

EVOLUTION DES DOTATIONS EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DE MAYOTTE ET DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

(en millions de francs)

Actions	Intitulés	Dépenses ordinaires Crédits de paiement		Autorisations de programme	
		Montant	Evolution (%) par rapport à 1989	Montant	Evolution (%) par rapport à 1989
02	Services extérieurs	184,72	+ 10,89		
03	Collectivités locales	96,46	2,98	9,98	18,33
04	Action sociale et culturelle	446,05	+ 7,35	44,00	+ 39,24
05	Action économique	407,40	- 2,61	668,51	+ 5,76
	TOTAL	1.134,63	+ 3,16	722,49	+ 6,92

Votre rapporteur, à ce sujet, déplore que le fascicule budgétaire mêle, tant dans la présentation par titres et par chapitres que dans celle par actions, les crédits destinés aux départements d'outre-mer et ceux destinés aux territoires d'outre-mer, ce qui ne facilite pas l'exercice par le Parlement de sa mission de contrôle.

E. LA PORTÉE LIMITÉE DE L'EXAMEN DU BUDGET DU MINISTÈRE

Cependant l'analyse des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer n'a qu'une portée toute relative.

1. Les reports de crédits et les crédits non consommés

Le volume des crédits inscrit dans la loi de finances n'a qu'une signification très limitée en raison de l'importance des reports de crédits d'une année sur l'autre. Ainsi ces reports sur les titres V et VI (dépenses en capital) au 1er août 1989 s'élèvent à 584 millions de francs. L'ampleur de ces reports est due en partie à la mise en oeuvre difficile des opérations d'investissement envisagées. Les délais pour ces opérations sont encore allongés du fait que la réunion du comité directeur du F.I.D.O.M. n'intervient qu'à la fin du premier trimestre.

En 1989 cependant cette réunion a été avancée au 1er février.

En outre, le décret n° 89-357 du 5 juin 1989 a procédé à la décentralisation des sections régionale et départementale du F.I.D.O.M.. Désormais, les crédits de ces sections seront versés "sous forme de dotations globales aux budgets des régions, des départements et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon" et "inscrits à la section d'investissement de ces budgets". Il est également prévu par ce texte qu'en fin d'exercice le président du conseil général et le président du conseil régional adresseront au préfet un état détaillé de la réalisation du programme d'investissement de l'exercice et de l'utilisation des dotations reçues.

Toujours est-il que la situation actuelle témoigne de l'utilisation insuffisante des crédits destinés à l'investissement dans les D.O.M. et inscrits au F.I.D.O.M.. Si pour 1989 le taux de consommation de ces crédits à mi-exercice semble relativement satisfaisant, il n'en est pas de même pour l'exercice 1988 où le taux d'utilisation des crédits fut particulièrement faible, sauf en ce qui concerne la section départementale.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU F.I.D.O.M.

	30.06.1987	20.12.1987	30.12.1988	30.06.1989
Section générale	23,7 %	76,5 %	57,24 %	38,9 %
Section régionale	14,8 %	80,4 %	37,71 %	40,2 %
Section départementale	35,2 %	53,0 %	69,37 %	35,9 %

En outre, la situation est très diverse d'un département à l'autre. Ainsi, au terme de l'exercice 1988, si 2,47 % des crédits de la section générale du F.I.D.O.M. restaient inutilisés en Guadeloupe et 9,37 % en Martinique, les proportions étaient beaucoup plus importantes en Guyane (33,38 %) et à La Réunion (50,30 %).

De telles disparités peuvent également être relevées en ce qui concerne les crédits de la section régionale du F.I.D.O.M. (75,4 % de crédits déclarés sans emploi en Guyane, 54 % à la Martinique et 18 % en Guadeloupe).

En revanche, le taux de mobilisation des crédits est nettement supérieur pour la section départementale sauf en ce qui concerne la Guadeloupe où plus de 50 % des crédits n'ont pas été utilisés.

Ces écarts ne peuvent qu'accroître les disparités entre les départements d'outre-mer.

En outre, l'évolution de la dotation du F.I.D.O.M. pour 1990 peut faire craindre que le faible taux de consommation des crédits dû à la longueur de la procédure de mise en oeuvre des opérations d'investissement ne serve de prétexte à des restrictions de crédits.

2. L'effort de l'Etat en faveur des départements d'outre-mer

Par ailleurs, l'importance de l'effort consenti par le gouvernement en faveur des départements d'outre-mer ne se mesure pas à l'aune des seuls crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer. En effet, nombre d'autres départements ministériels consacrent des crédits spécifiquement à l'outre-mer.

Le coût de la gestion des services métropolitains chargés des départements et des collectivités territoriales d'outre-mer, du moins en ce qui concerne les ministères où ce coût peut-être individualisé, s'élève à 263,681 millions de francs en 1989, soit une augmentation de 5,09 %.

Quant aux crédits affectés à ces départements et collectivités par les différents ministères, ils seraient de 21 168,759 millions de francs pour 1990, au titre des dépenses civiles et militaires, contre 20 907,674 millions en 1989, soit une augmentation de 1,24 % seulement.

Globalement (soit gestion des services et crédits affectés), l'effort de l'Etat en faveur des départements d'outre-mer et des deux collectivités territoriales atteindrait 21 432,440 millions de francs en 1990 contre 21 158,573 millions en 1989, soit une augmentation de 1,29 %.

(en millions de francs)

	1989			Prévisions 1990		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles	227 154	18 808,922	19 036,076	239 413	19 026,192	19 265,605
II. Dépenses militaires	23 745	2 098,752	2 122,497	24 268	2 142,567	2 166,835
TOTAUX	250 899	20 907,674	(1) 21 158,573	263 681	21 168, 759	(2) 21 432, 440

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 2 025,301 MF

(2) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 2 103,369 MF

Ainsi, les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer affectés aux départements et collectivités d'outre-mer représentent-ils moins de 6 % de l'effort total de l'Etat en faveur de ces mêmes départements et collectivités.

Quant aux effectifs des personnels civils et militaires en fonction dans ces départements et collectivités, ils augmenteraient en 1990, passant de 62 913 à 63 609.

*

* *

L'appréciation des crédits consacrés annuellement aux départements d'outre-mer est certes essentielle. Mais le développement économique harmonieux de ces départements doit être envisagé dans la durée. Il passe par la planification et la programmation. En outre, il dépend de la réussite de l'insertion de ces collectivités dans la Communauté économique européenne et dans leur environnement immédiat. Votre rapporteur se propose donc d'examiner ces instruments du développement.

III. LES INSTRUMENTS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

A. PLANIFICATION ET PROGRAMMATION

1. La planification du développement

Un des objectifs du Xe Plan est le *"soutien du développement des collectivités d'outre-mer dans l'équité"*.

L'Etat entend amplifier la lutte contre le chômage par un développement économique plus équilibré et plus autonome, ce qui suppose de *"substituer une économie de production à une économie de consommation"*. C'est sur la base d'une telle relance que le gouvernement entend *"accélérer la marche vers l'égalité sociale"*.

Parallèlement, 1989 a été l'année de définition et de négociation des nouveaux contrats de plan qui doivent couvrir les années 1989 à 1993.

A La Réunion et en Guyane, les contrats de plan ont été signés respectivement le 2 mars et le 24 juin 1989. En Guadeloupe, des adaptations au protocole d'accord conclu le 19 janvier dernier vont être nécessaires pour prendre en compte la catastrophe qui a frappé ce département. Pour la Martinique, la région a pour l'instant refusé de signer le contrat de plan proposé, la participation financière de l'Etat lui semblant insuffisante. Un accord pourrait intervenir avant la fin de l'année sur un contrat plus concentré sur quelques objectifs clés.

Les principales orientations retenues par les contrats de plan sont la formation et la recherche, l'emploi, l'amélioration du cadre de vie et les infrastructures et l'environnement.

Il s'agit donc bien des domaines prioritaires retenus pour la contractualisation. Cependant, des adaptations ont été nécessaires pour tenir compte des spécificités de ces collectivités : la priorité aux problèmes de formation a, par exemple, été plus marquée outre-mer. De même, l'effort pour la réalisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires a été relativement plus prononcé dans les départements d'outre-mer car elles constituent des facteurs de

désenclavement, alors qu'en métropole l'accent était mis sur l'aménagement du réseau routier.

Le total des financements d'Etat prévus dans ce cadre pour les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon est d'environ 2 230 millions de francs.

Les nouveaux contrats de plan viennent compléter l'action entreprise dans le cadre de la loi de programme du 31 décembre 1986.

2. L'application de la loi de programme

Quoique la loi de programme ne prévoie pas, sauf pour 1987, de tranches annuelles individualisées, on relève qu'en 1989 des autorisations de programme ont été ouvertes, au titre des actions définies à l'article 2 de la loi (opérations spécifiques de développement ; moyens en équipement et fonctionnement des secteurs de formation professionnelle, scolaires et hospitaliers ; programme spécial de logement et assainissement ; actions culturelles), pour un montant de 599,62 millions de francs, soit une régression de 4,5 % par rapport à 1988. Quant aux dépenses ordinaires destinées au financement des mesures sociales (formation professionnelle ; chantiers de développement ; mobilité ; régime de retraite à Saint-Pierre-et-Miquelon ; allocation compensatrice), des crédits d'un montant de 230,9 millions de francs ont été ouverts pour 1989, soit une progression de 7,15 % par rapport à 1988.

Globalement, pour les trois premières années d'application de la loi de programme, les autorisations de programme ouvertes en lois de finances au titre de l'article 2 s'élèvent à 1 724,82 millions de francs, soit un **taux de réalisation du programme de 57,2 %**, ce qui correspond à un certain retard ; les dépenses ordinaires ouvertes au titre de l'article 2 s'élèvent, elles, à 535,38 millions de francs pour la même période.

L'actuel gouvernement poursuit donc l'application de la loi de programme. Il n'en a cependant pas fait siens tous les objectifs. En effet, le concept d'égalité sociale remplace maintenant celui de parité sociale globale.

3. Parité sociale globale et égalité sociale

L'article 12 de la loi de programme de décembre 1986 a explicité la notion de parité sociale globale :

"Il y a parité sociale globale lorsque le volume des prestations sociales de toute nature assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale, et versées dans les départements d'outre-mer, correspond, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existant en métropole et assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale y étaient servies dans des conditions analogues.

"Les sommes complémentaires destinées à atteindre la parité sociale globale pourront être soit versées sous forme individuelle, soit consacrées à des actions collectives d'intérêt social".

La parité sociale globale avait donc pour objectif d'assurer l'extension d'un certain nombre de prestations familiales et sociales par versement individuel, tout en proposant de limiter, par la mise en place d'actions collectives, d'éventuels effets inopportuns susceptibles de résulter d'une extension individuelle de la législation métropolitaine.

Une estimation du coût de la réalisation de la parité fut réalisée, dans un rapport qui ne fut pas rendu public, par une commission *ad hoc* en mars 1988, comme prévu par la loi de programme.

Le coût global brut fut évalué à 2 551,7 millions de francs et le coût global net à 1 824,3 millions de francs.

Un calendrier pour la réalisation de la parité sociale globale au terme de 1992 fut établi.

Cependant, le gouvernement substitue désormais à cet objectif celui de l'égalité sociale, concept qui est certes de haute extraction puisqu'issu de la lettre à tous les Français du Président de la République, mais qui, s'il est bien cité dans le Xe Plan, n'a pas de définition législative précise. Le Plan se contente d'énoncer que les modalités de réalisation de l'égalité sociale devront être *"déterminées de façon concertée... avec les élus et les partenaires sociaux professionnels"*.

Pour le gouvernement, il s'agirait de mettre en place un système de prestations sociales correspondant à celui de la

métropole, de prendre en considération le problème des rémunérations et des conditions de vie ainsi que celui de l'égalité d'accès aux différents services publics.

Si la recherche de la parité sociale globale imposée par la loi de programme est donc aujourd'hui abandonnée par le gouvernement, les moyens d'atteindre le nouvel objectif et le coût de la réalisation ne sont pas pour autant connus. Une nouvelle commission a été installée le 24 avril 1989, soit tardivement puisque le ministre des départements et territoires d'outre-mer avait initialement envisagé qu'elle déposerait un rapport au cours du premier trimestre 1989. Elle doit examiner les moyens de poursuivre simultanément les deux objectifs de l'égalité sociale et du développement économique dans les départements d'outre-mer. Son rapport, qu'elle doit élaborer désormais d'ici la fin 1989, n'est pas encore connu.

La notion d'égalité sociale n'a donc pas encore de contenu précisément déterminé.

Cependant, l'application du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon constitue pour le gouvernement un premier pas dans la voie de l'égalité sociale.

4. L'application du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer

En application de l'article 51 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, le décret du 20 janvier 1989 a prévu une adaptation du montant du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer : celui-ci est égal à 80 % du montant fixé en métropole afin de tenir compte du rapport moyen existant entre les salaires minimum interprofessionnels de croissance des départements d'outre-mer et celui de la métropole.

Cependant, l'Etat participera, dans ces départements, au financement des actions nouvelles d'insertion dans la limite de la somme représentant la différence entre le montant total des allocations qui seraient versées en métropole aux bénéficiaires et le montant total des allocations qui leur sont versées dans leur département de résidence au cours de la même année.

Aussi, la dépense de l'Etat en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sera la même qu'en métropole. Elle est estimée à environ 1 700 millions de francs par an.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la loi de programme, le gouvernement a décidé de supprimer la condition d'activité professionnelle pour le bénéfice de toutes les prestations familiales pour l'ensemble de la population des départements d'outre-mer, à l'exception, pour le moment, des employeurs et travailleurs indépendants.

Le dispositif du revenu minimum d'insertion a commencé à fonctionner dans ces départements en janvier 1989.

Le nombre de bénéficiaires à la fin de cette année devrait être environ de :

Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Total
50 000	12 000	15 000	3 000	80 000

Les programmes départementaux d'insertion ont été fixés à La Réunion et en Guyane dès, respectivement, les mois de mai et juin et la participation financière de l'Etat et du département arrêtée en juillet dans le cadre d'une convention.

En Martinique et en Guadeloupe, les programmes devaient être arrêtés en septembre.

Il apparaît d'ores et déjà que, parmi les actions d'insertion envisagées, l'habitat et le logement auront une part prépondérante. Ces actions, fondamentales pour l'insertion, répondent en effet dans les départements d'outre-mer à un besoin important qui est encore loin d'être satisfait. La part des financements qui devrait être consacrée à l'habitat et au logement est donc très significative :

Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane
85 %	62 %	76 %	55 %

Conformément à la loi de décembre 1988, pour le financement des actions nouvelles destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, les départements

sont tenus d'inscrire annuellement dans leurs budgets un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation différentielle.

L'Etat participera, dans les départements d'outre-mer, à ce financement, dans la limite des sommes représentant la différence entre le montant total des allocations qui seraient versées aux bénéficiaires en métropole et le montant total des allocations qui leur seront effectivement versées.

Les participations des départements et de l'Etat au financement de l'insertion devraient s'élever environ à :

En millions de francs

	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Total
Départements	141,2	30	36	10	217,2
Etat	303,6	64,5	77,4	20,88	466,35
Total	444,8	94,5	113,4	30,85	683,55

*

* *

Le développement de l'économie des départements d'outre-mer passe aussi par la réussite de l'insertion de ces collectivités tant dans la communauté économique européenne que dans leur environnement immédiat.

B. L'INSERTION DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

La perspective de l'instauration du grand marché européen suscite de légitimes inquiétudes dans les départements d'outre-mer.

L'appartenance pleine et entière des départements d'outre-mer à la communauté est parfaitement reconnue. À cet égard, l'arrêt Hansen du 10 octobre 1978 de la cour de justice des communautés européennes eut un rôle essentiel de clarification en posant que le

Traité de Rome dans son intégralité ainsi que le droit dérivé s'appliquaient de plein droit aux départements d'outre-mer et que, toutefois, des mesures spécifiques pourraient, conformément à l'article 227, être mises en oeuvre pour répondre aux besoins de ces départements.

Mais, si l'appartenance de droit est un acquis capital, il reste à pleinement réussir l'insertion des départements d'outre-mer dans la communauté.

À cette fin, plusieurs séries de mesures sont en cours d'élaboration pour mieux utiliser les cadres communautaires d'appui, mettre en oeuvre le programme POSEIDOM et réformer l'octroi de mer.

1. La mise en oeuvre de la réforme des modes d'intervention des fonds européens à finalité structurelle

Afin que l'établissement du marché unique en 1993 et le développement consécutif des activités et des échanges n'accroisse pas les disparités entre les régions de la Communauté, l'Acte unique de 1987 a prévu un effort particulier pour renforcer la cohésion économique et sociale.

C'est dans ce but qu'une réforme des modes d'intervention des fonds européens à finalité structurelle (F.E.D.E.R. : fonds européen de développement régional ; F.E.O.G.A.O. : fonds européen d'orientation et de garanties agricoles, section orientation ; F.S.E. : fonds social européen) a été réalisée en 1988. Elle prévoit en particulier la définition par chaque Etat membre de plans de développement régional pour ses régions les plus défavorisées et couvrant la période 1989-1993.

Pour la France, les départements d'outre-mer et la Corse ont été placés au nombre des régions présentant des retards de développement.

Les crédits des fonds structurels seront doublés en termes réels en 1993 par rapport à 1987, mais, en ce qui concerne les régions en retard de développement, le doublement doit intervenir dès 1992.

Les départements d'outre-mer pourront donc bénéficier de ce gonflement des fonds européens.

Cependant, le doublement des fonds doit s'entendre globalement, tous fonds et toutes régions confondus. Il ne signifie pas le doublement des aides reçues par chaque région. La part revenant à chacune dépend de la décision discrétionnaire de la Commission des communautés qui se fonde sur les propositions incluses dans chaque plan de développement régional.

Chaque plan donne en effet lieu à l'établissement d'un cadre communautaire d'appui qui précise les axes prioritaires retenus pour l'intervention communautaire, les formes et la durée de ces interventions avec le montant et les sources de leur financement.

Pour les départements d'outre-mer, les plans de développement régional ont été établis en concertation par l'Etat et les autorités régionales.

Les négociations avec la Commission européenne sur la préparation des cadres communautaires d'appui ont rencontré des difficultés portant sur l'ampleur de l'effort de rattrapage des retards de développement des départements d'outre-mer.

Le développement et l'ouverture des départements d'outre-mer, en particulier sur le marché unique, impliquent en effet :

- un effort particulier sur les infrastructures de désenclavement (ports et aéroports), d'autant plus nécessaires qu'il s'agit d'investissements lourds et coûteux dont le financement excède les capacités locales,

- un effort de modernisation de l'agriculture : réalisation d'infrastructures coûteuses (voirie, irrigation) et aides à certaines activités (production, transformation, commercialisation, compensation des handicaps naturels),

- un effort de formation, condition indispensable pour attirer des investisseurs et à peu près le seul domaine à même de conférer aux économies des départements d'outre-mer, un avantage par rapport aux pays en développement voisins.

Le comité pour le développement et la reconversion des régions réunissant les Etats membres a donné son accord sur les cadres communautaires d'appui des départements d'outre-mer et sur les dotations des fonds.

Pour les années 1989 à 1993, les dotations sont les suivantes, en millions d'écus :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
F.E.D.E.R.	79,3	33,8	78,4	134,0	325,5
F.E.O.G.A.	23,3	12,0	20,0	69,7	125,0
F.S.E.	63,4	27,6	66,1	142,9	300,0
TOTAL	166,0	73,4	164,5	346,6	750,5

Cette répartition entre les départements d'outre-mer proposée par la commission des communautés le 20 septembre dernier est fondée sur des critères objectifs : poids démographique, taux de chômage et produit intérieur brut régional par tête.

Mais l'enveloppe attribuée à la France (6,2 milliards de francs dont 5,2 milliards de francs ou 750,5 millions d'écus pour les départements d'outre-mer) ne correspond pas à un doublement des aides des fonds structurels.

En effet, l'enveloppe doublée des fonds structurels a été répartie entre les régions défavorisées de la Communauté en fonction du produit intérieur brut des régions concernées et du produit national brut des États auxquels appartiennent ces régions. Ces clés de répartition n'ont pas été favorables aux départements d'outre-mer en raison du niveau élevé du P.N.B. français et du fait que le P.I.B. des départements d'outre-mer se trouve rehaussé par le niveau des traitements de la fonction publique qui sont pris en compte dans son calcul.

Les cadres communautaires d'appui doivent maintenant être définitivement agréés par la Commission afin de permettre la mise en oeuvre des programmes opérationnels qui décriront précisément les modalités d'intervention des crédits communautaires.

Il reste qu'un doublement des aides apportées par les fonds structurels aurait apporté entre 150 et 250 millions d'écus supplémentaires par rapport aux 750,5 millions d'écus prévus pour les départements d'outre-mer par l'enveloppe des cadres communautaires d'appui.

Une solution pour combler ce manque serait d'obtenir des instances communautaires des sommes complémentaires au travers d'un programme d'initiative communautaire. Le gouvernement semble avoir bon espoir d'aboutir par cette voie.

2. Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM)

À la suite du memorandum du gouvernement français en date d'avril 1987, visant à une meilleure insertion des départements d'outre-mer dans la Communauté, la Commission des communautés européennes a proposé, le 30 novembre 1988, un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer qui devrait faire l'objet d'une décision commune de la Commission et du Conseil des ministres de la Communauté.

Le POSEIDOM a le mérite de tenter d'embrasser l'ensemble des problèmes des départements d'outre-mer vis-à-vis de la Communauté et d'admettre la pérennité au-delà de 1992 de l'article 227 du Traité de Rome en ce qu'il permet de prendre des mesures spécifiques en faveur de ces collectivités.

Il se fixe aussi pour objectif le recensement des mesures communautaires et nationales qui devraient être maintenues, modifiées, supprimées ou adoptées.

Il s'agit également d'un programme économique pour tenir compte des handicaps des départements d'outre-mer et permettre leur intégration réaliste dans la Communauté ainsi que pour contribuer à leur rattrapage économique dans la perspective de la réalisation du marché intérieur. Il prévoit par exemple des mesures d'aide à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles et des possibilités d'exemption des prélèvements à l'importation pour les intrants destinés à l'élevage et aux produits pour l'alimentation humaine.

Il rappelle également l'action des fonds structurels et l'impératif de développement de la coopération régionale.

Cependant, ce programme ne peut être considéré comme entièrement satisfaisant.

Il importerait en effet qu'il reconnaisse le caractère européen des productions des départements d'outre-mer, et

notamment de la banane et du rhum, et admette donc qu'elles bénéficient du jeu de la préférence communautaire. Ce n'est pas le cas et même, pour la banane, il tend à placer la production des départements d'outre-mer sur le même pied que celle d'autres sources d'approvisionnement de la Communauté : pays A.C.P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et même pays de la zone dollar.

Dès que le Conseil a été saisi, un groupe d'experts a été désigné où sont représentés tous les Etats membres. Les partenaires de la France y manifestent certaines réticences. La base juridique du POSEIDOM, qui équivaut à faire primer l'article 227 du Traité de Rome sur l'article 8 C du traité C.E.E. issu de l'Acte unique européen, lequel ne prévoit plus que la possibilité de mesures dérogatoires temporaires en faveur des départements d'outre-mer, est contestée. L'est également la forme de l'acte (une décision), alors que certains de nos partenaires préféreraient une directive, voire une simple recommandation.

Actuellement, la procédure d'examen devant le Conseil est encore en suspens. En effet, la proposition de décision de la Commission a été soumise pour avis au Parlement européen qui, en mai dernier, a considéré qu'il n'y avait pas d'urgence à statuer. Il devrait cependant se prononcer avant la fin de l'année.

Votre rapporteur observe que le temps presse désormais car le programme a certainement moins de chances d'aboutir sous une présidence du Conseil autre que française.

Il en est de même pour l'octroi de mer dont le maintien, indispensable pour les départements d'outre-mer, suppose une réforme.

3. La réforme de l'octroi de mer

L'octroi de mer a pour origine l'établissement, au début du XIXe siècle, de l'octroi municipal aux portes de la mer, lui-même issu d'une partie du droit de poids existant en 1670.

L'existence de l'octroi de mer a été consacrée par le sénatus consulte du 4 juillet 1866 conférant l'autonomie commerciale et douanière aux départements d'outre-mer. et accordant donc aux conseils généraux le pouvoir de voter le tarif de l'octroi de mer. La loi du 2 mars 1982 a supprimé le contrôle de l'opportunité et donc la nécessité de l'approbation des délibérations fixant le tarif. Puis la loi

du 2 août 1984 a confié aux conseils régionaux le soin de déterminer les taux de l'octroi de mer.

Il s'agit d'un droit de consommation perçu sur toutes les marchandises importées dans les départements d'outre-mer, d'où qu'elles viennent. Son assiette est constituée par le prix des marchandises au lieu de mise à la consommation.

Son produit est réparti entre les communes, sauf en Guyane où le budget du département bénéficie de 35 % dudit produit.

Ce produit constitue en moyenne 50 % des recettes des budgets communaux et jusqu'à plus de 80 % dans quelques cas extrêmes.

Mais les régions d'outre-mer peuvent en outre instituer pour leur compte un droit additionnel à l'octroi de mer dont le taux ne peut excéder 1 % de la valeur de cette taxe.

Le rendement de l'octroi de mer est donné par le tableau ci-après (en millions de francs) :

Année	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total
1986	368	432	196	597	1 593
1987	406	481	210	685	1 782
1988	463	565	266	780	2 075

Les taux effectifs, au demeurant stables, varient de 0 à 77 %. Il y a treize taux en Guadeloupe et en Guyane, douze taux en Martinique, dix-neuf taux à La Réunion.

Les taux de base sont de 7 % en Guadeloupe et Martinique, 12 % en Guyane (où la T.V.A. n'est pas actuellement perçue) et 5,5 % à La Réunion.

Les taux moyens pondérés de l'octroi de mer sont de 6,3 % en Guadeloupe, 7,1 % en Martinique, 8,3 % en Guyane et 7,3 % à La Réunion.

Si les départements d'outre-mer sont exclus du champ de l'harmonisation européenne en matière de T.V.A. et de droits d'accise et pourront donc conserver leurs particularités, l'intégration des départements d'outre-mer dans le marché unique européen pose le problème de la compatibilité de l'octroi de mer avec les

dispositions du Traité de Rome, compatibilité que conteste la Commission des communautés européennes.

En effet, s'appliquent aux départements d'outre-mer toutes les dispositions du Traité et notamment l'article 95 qui interdit les discriminations fiscales entre produits locaux et produits provenant d'autres Etats membres.

La Commission des communautés considère ainsi que l'octroi de mer est illicite au regard du Traité et de la perspective de l'achèvement du marché unique car il équivaut à un droit de douane à l'intérieur du marché commun et constitue ainsi une entrave à la libre circulation des marchandises. C'est pourquoi elle avait engagé une procédure précontentieuse contre la France.

Une condamnation du système actuel de l'octroi de mer par la Cour de justice constitue une menace très réelle.

En effet, des recours en justice ont été déposés devant le tribunal d'instance de Saint-Denis à La Réunion par des particuliers ayant dû acquitter cette taxe sur des marchandises introduites dans le département.

Le tribunal précité a décidé de poser à la Cour de justice des communautés européennes quatre questions préjudicielles relatives à la compatibilité de l'octroi de mer avec le Traité de Rome.

L'Etat a interjeté appel de cette décision.

Le 12 octobre dernier, le gouvernement français a soutenu sa position devant la Cour de justice, dont la décision pourrait intervenir à l'automne 1990.

Cependant, les gouvernements successifs ont préféré engager des négociations pour permettre le maintien de ce système sous réserve d'adaptation, car cette imposition représente une ressource essentielle pour les collectivités territoriales des départements d'outre-mer, comme l'indiquent suffisamment les rendements de cette taxe cités ci-dessus.

Ce fait a été pris en considération par la Commission, au titre de l'article 227 du Traité selon lequel des mesures spécifiques peuvent être mises en oeuvre pour répondre aux besoins des départements d'outre-mer. Elle admet donc que le contexte économique particulier des régions d'outre-mer justifie que soient prises des mesures en leur faveur. L'octroi de mer pourrait donc être maintenu sous réserve de transformations le rendant compatible avec le Traité.

Une proposition de décision de la Commission fut donc élaborée fin novembre 1988.

Selon ce document, l'octroi de mer dans sa forme actuelle peut être maintenu jusqu'au 31 décembre 1992 au plus tard. Ultérieurement, il doit être transformé en une taxe spéciale applicable à tous les produits commercialisés dans les départements d'outre-mer., c'est-à-dire non plus seulement à ceux introduits dans les départements d'outre-mer mais également à ceux produits dans les départements d'outre-mer.

Il est admis que le taux d'imposition resterait fixé par les autorités compétentes des départements d'outre-mer et qu'il pourrait être modulé pour certaines catégories de produits, les produits de première nécessité pouvant notamment bénéficier d'un taux réduit.

En outre, "afin de permettre le maintien et le développement d'activités industrielles dans les départements d'outre-mer", la France pourrait être autorisée à exonérer, en totalité ou partiellement, de la taxe, selon les besoins économiques, certaines productions locales sensibles pendant dix ans au maximum.

Ces exonérations seraient admissibles au regard du Traité de Rome car elles seraient considérées comme des "aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi", telles qu'en prévoit l'article 92 (paragraphe 3) du Traité.

Les projets d'exonération devraient être soumis par la France à l'approbation de la Commission.

L'actuel gouvernement a accueilli favorablement les propositions de la commission dans leur principe.

Cependant, restent encore en discussion certains points :

- les modalités d'appréciation par la Commission des communautés des exonérations de la taxe. Ce contrôle ne doit pas en effet aboutir à la constitution d'une tutelle ;**
- la possibilité d'instaurer un régime d'exonération au-delà des dix ans prévus, en fonction d'une évaluation des retards économiques des départements d'outre-mer et des impératifs d'aide au développement.**

La proposition de décision de la Commission a été soumise pour avis au Parlement européen, tout comme le POSEIDOM. Celui-

ci, en mai 1989, a également considéré qu'il n'y avait pas d'urgence à statuer.

La réforme de l'octroi de mer est donc actuellement encore en suspens. Mais, lorsqu'au terme du processus une décision aura été prise par le Conseil des Communautés, elle imposera à son destinataire, la France, de modifier le régime de cette taxe selon les principes qu'elle édicte. Il est donc indispensable que le Gouvernement poursuive avec fermeté les négociations pour que le nouvel octroi de mer réponde aux besoins des départements d'outre-mer et que la réforme aboutisse sous la présidence française et avant que la Cour de justice des communautés statue sur cette taxe, une éventuelle condamnation ne pouvant que placer la France en position peu favorable pour faire valoir son point de vue.

*

* *

Les rapports des départements d'outre-mer avec la Communauté ne se limitent pas à la recherche d'une meilleure intégration en son sein.

En effet, les négociations pour le renouvellement de la Convention de Lomé intéressent directement les départements d'outre-mer : sur le plan commercial, l'ouverture croissante de la Communauté économique européenne aux Etats A.C.P. exacerbe la concurrence pour les productions des départements d'outre-mer et le développement de la coopération régionale, y compris commerciale, concerne très directement les départements d'outre-mer.

C. LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LEUR ENVIRONNEMENT IMMÉDIAT

Les départements d'outre-mer sont très directement concernés par les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé entre la C.E.E. et les Etats A.C.P..

En effet, l'ouverture commerciale croissante de la Communauté n'est pas sans risque. C'est pourquoi il faut veiller au

maintien des mécanismes assurant la préférence communautaire :

- **protocole rhum**, malgré la forte pression anglaise pour son démantèlement. Mais le gouvernement français a déjà accepté le décloisonnement progressif, jusqu'en 1992, des contingents nationaux d'importation de rhum des pays A.C.P., qui seront remplacés par un contingent communautaire qui augmenterait par la suite ;

- **clause de sauvegarde**, malgré l'insistance des Etats A.C.P. pour sa suppression, que les négociateurs de la Commission des communautés ont jusqu'à présent refusée ;

- **limitation de la concurrence pouvant résulter de l'extension de la Convention de Lomé à d'autres pays (Saint-Domingue, Haïti).**

La coopération régionale entre les départements d'outre-mer et les Etats A.C.P. doit se développer, y compris sur le plan commercial. Le succès de la foire internationale de La Réunion témoigne d'ailleurs de la réelle possibilité pour un département d'outre-mer d'engager des échanges avec des partenaires de son environnement géographique. Afin de permettre le développement d'une telle coopération régionale, l'annexe VII de la convention doit être maintenue. Au stade actuel des négociations, ce dispositif est intégré dans le texte même de la future convention de Lomé IV mais il ne comporte plus de mention relative aux accords commerciaux des départements d'outre-mer.

Le tour pris par les négociations actuelles ne peut qu'inquiéter. La France ne peut certes que souscrire à la volonté européenne d'aider au développement des pays A.C.P. en leur ouvrant de plus en plus largement le marché communautaire. Mais encore faudrait-il que ce ne fût pas au prix du sacrifice de ses départements d'outre-mer.

Il importe d'obtenir que les pays de la Communauté privilégient pour leurs approvisionnements la production de nos départements d'outre-mer (banane, rhum surtout) par rapport à celle des Etats A.C.P. et bien sûr à celle des Etats de la zone dollar. Les départements d'outre-mer appartenant pleinement à la Communauté, leurs productions doivent être considérées comme européennes.

IV. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À STATUT PARTICULIER

A. MAYOTTE

1. L'actualisation du droit applicable à Mayotte

La question du statut de Mayotte reste toujours en suspens, l'accent étant mis depuis trois ans sur le développement économique et social de cette collectivité territoriale et son désenclavement.

Il importe de ne pas oublier que les Mahorais réclament toujours la départementalisation et qu'il faudra bien enfin organiser leur consultation sur ce sujet. Mais accorder à cette population l'égalité des chances par la clarification du droit qui s'applique dans l'île et par l'essor économique ne peut que raffermir la position de Mayotte au sein de la République française.

L'annexe V de la loi de programme du 31 décembre 1986 avait rappelé que le développement de l'économie mahoraise supposait une réforme, dans les cinq ans au maximum, du droit applicable sur cette île qui apparaît en effet composite, désuet et lacunaire.

Toute tentative d'assurer l'essor économique de Mayotte paraît en effet vouée à l'échec si les actes tant de l'administration que des administrés ne bénéficient pas d'une certaine sécurité juridique. Or cette dernière ne peut être assurée par la juxtaposition de règles d'origines diverses : droit particulier musulman, droit coutumier local d'influence africaine et malgache, droit en vigueur dans l'ancien territoire d'outre-mer comorien et droit métropolitain étendu à Mayotte. Une telle confusion apparaît peu propice à l'action économique.

La convention conclue entre l'Etat et Mayotte le 28 mars 1987 a précisé le contenu du plan d'action juridique et d'adaptation des finances locales et a chargé une commission d'élaborer un projet de plan, ce qui fut fait, et ce projet fut approuvé par le conseil général de Mayotte le 28 janvier 1988.

Reste à mettre effectivement en chantier la modernisation du droit mahorais.

Or ce processus accuse déjà un retard certain.

En effet, alors que la convention disposait que les mesures les plus urgentes, celles "*dont l'absence nuit à la mise en oeuvre de la convention*", devaient être élaborées avant le 1er décembre 1988, on ne peut aujourd'hui dénombrer qu'un seul texte d'adaptation juridique, la loi n° 88-1089 du 1er décembre 1988 relative aux compétences de la collectivité territoriale de Mayotte en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Encore s'agit-il surtout d'une régularisation, la collectivité territoriale exerçant déjà en fait les compétences en matière de formation professionnelle et le cadre de ces actions de formation ayant été organisé par la convention Etat-Mayotte.

En outre, le décret d'application de l'article 2 de cette loi, relatif au comité de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi de Mayotte n'a pas encore été publié, le Conseil national de la formation professionnelle saisi du projet en juin dernier n'ayant pas encore rendu son avis.

Il est encore possible de noter l'installation d'une chambre professionnelle à Mayotte le 27 octobre 1988, qui constitue certainement un atout pour l'action en faveur du développement économique.

Mais ces mesures sont les seules.

Certes le gouvernement a déposé le 7 juin dernier sur le Bureau du Sénat un projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte, que la Haute Assemblée vient d'adopter, le 7 novembre.

Ce texte, sur lequel le conseil général de Mayotte a émis un avis favorable le 28 avril 1989, tend, en application de l'article 38 de la Constitution, à autoriser le gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et à l'extension dans cette collectivité de la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires par sa situation particulière dans un certain nombre de domaines :

- urbanisme, expropriation, préemption et domaine de l'Etat et des collectivités publiques ;

- droit rural, droit forestier, extractions de matériaux, droit des marchés publics ;

- santé publique, protection sociale et droit du travail ;

- circulation routière, assurance des véhicules automobiles, indemnisation des victimes des accidents de la circulation ;

- protection de la nature, des espaces sensibles et de l'environnement, lutte contre la pollution, prévention des risques majeurs.

Les matières visées couvrent bien les mesures législatives considérées comme prioritaires par la convention Etat-Mayotte de 1987. Cependant, le gouvernement disposerait de près de deux ans, puisque l'habilitation s'étend jusqu'au 15 septembre 1991 (soit presque au terme fixé par la loi de programme pour l'achèvement du processus d'actualisation), pour prendre des mesures dont certaines auraient dû être mises au point avant le 1er décembre 1988, en application de la convention.

En outre, le gouvernement renvoie à des textes législatifs distincts les mesures d'adaptation du droit en matière pénale et en matière de procédure civile, d'organisation judiciaire et de législation fiscale et douanière, mais sans qu'un calendrier soit établi. Or la rénovation dans ces domaines ne peut trop tarder. Il est notamment impératif de rapprocher l'organisation des juridictions tant judiciaires qu'administratives du droit commun.

Votre commission des lois a approuvé ce projet de loi, et elle fut suivie par le Sénat, mais elle a exprimé la crainte que l'habilitation reste inutilisée ou peu utilisée une fois de plus, comme ce fut le cas pour les habilitations accordées au gouvernement au même titre en 1976 et en 1979. Elle a donc appelé le Parlement à la vigilance. C'est d'ailleurs pour lui permettre de suivre de près la mise en oeuvre de la réforme juridique que le Sénat a prévu le dépôt à mi-parcours d'un rapport gouvernemental rendant compte de l'application de l'habilitation.

Mais, comme l'avait mentionné l'annexe V de la loi de programme et comme l'a rappelé le projet de plan d'action juridique élaboré par la commission créée en application de la convention Etat-Mayotte, la réussite du plan de développement passe aussi par un renforcement des services de l'Etat (services préfectoraux et services extérieurs de l'Etat).

2. La mise en oeuvre du programme de développement

La convention signée le 28 mars 1987 par l'Etat et Mayotte qui définit le programme de développement économique, social et culturel de 1987 à 1991 a évalué l'effort financier nécessaire à un milliard de francs en cinq ans, dont 750 millions à la charge de l'Etat.

Au titre de l'année 1987, les crédits de l'Etat se sont élevés à 98,487 millions de francs. Les principales dépenses ont concerné le logement social (45 millions de francs), les routes (9,7 millions de francs), le développement agricole (6,2 millions de francs), la résorption de l'habitat insalubre (2,8 millions de francs), l'assainissement des villages (2,3 millions de francs), les équipements sanitaires et sociaux (3 millions de francs) et les études de l'allongement de la piste aérienne (4 millions de francs).

Pour 1988, les crédits de l'Etat ont atteint 172,266 millions de francs ; outre la poursuite des opérations engagées en 1987, furent mises en place les premières tranches de financement pour l'allongement de la piste aérienne (21 millions de francs) et la construction du port en eau profonde à Longoni (25 millions de francs) ainsi que l'installation du service militaire adapté (4,6 millions de francs).

En 1989, les crédits de l'Etat prévus au 31 juillet 1989 s'élèvent à 210,05 millions de francs ; l'augmentation des crédits provient essentiellement de l'effort financier accru du F.I.D.O.M. sur le port en eau profonde (80 millions de francs), l'assainissement des villages (5,95 millions de francs) et l'adaptation de l'enseigneemnt (2,25 millions de francs).

On peut également noter une augmentation des crédits en faveur des constructions scolaires du second degré (25 millions de francs).

En ce qui concerne le port de Longoni, l'appel d'offres lancé en mai 1989 a été clos le 8 août et la désignation du titulaire du marché doit intervenir ces jours-ci. Le marché pourrait être notifié à l'entreprise choisie début décembre après examen de la commission centrale des marchés. Les travaux devraient alors être terminés début 1992.

Quant à l'allongement de la piste de l'aéroport, il apparaît que les financements prévus par la convention (74 millions de francs au titre de l'Etat et 45 millions de francs au titre de la collectivité

territoriale) sont bien inférieurs au coût de cette opération (205 millions de francs). Les financements complémentaires pourraient être recherchés dans un emprunt que souscrirait Mayotte auprès de la Banque européenne d'investissement et qui serait bonifié par le Fonds européen de développement.

**CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES EN FAVEUR DE MAYOTTE
AU TITRE DE LA LOI DE PROGRAMME
(Autorisations de programme)**

(en millions de francs)

	1987		1988		1989	
	A.P. ouvertes (L.F.I. 1987)	A.P. affectées	A.P. ouvertes (L.F.I. 1988)	A.P. affectées	A.P. ouvertes (L.F.I. 1989)	A.P. affectées au 31-7-1989
<i>Opérations spécifiques de développement</i>						
- Développement agricole	28,0	11,0	73,0	55,0	82,0	86,0
- Port	20,0	4,0	0,0	4,0	0,0	4,0
- Piste aérienne et route	0,0	0,0	40,0	25,0	80,0	80,0
	8,0	7,0	33,0	26,0	2,0	2,0
<i>Moyens en équipement et fonctionnement pour les secteurs de formation professionnelle, scolaires et hospitaliers</i>						
	14,4	12,2	36,8	36,8	42,6	42,2
- Cantines scolaires	3,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
- Constructions scolaires	10,0	10,0	28,6	28,6	33,6	33,6
- Santé	1,4	1,4	3,6	3,6	4,0	4,0
- Service militaire adapté	0,0	0,0	4,6	4,6	5,0	4,6
TOTAL	42,4	23,2	109,8	91,8	124,6	124,2

3. La situation politique

Au premier tour des élections cantonales, le 25 septembre 1988, avec une participation de 63,04 % (soit plus qu'aux élections cantonales de 1982 : 60 %, mais moins qu'aux élections présidentielles et législatives : 70 %), 8 des 9 cantons renouvelables furent pourvus.

Le deuxième tour ne fut donc organisé, le 2 octobre, que dans le canton de Mamoudzou, avec une participation de 53,59 %, donc faible mais supérieure à celle enregistrée au premier tour dans ce canton (40 %).

Ces élections ont confirmé la prédominance au conseil général du Mouvement populaire mahorais (M.P.M.), parti qui revendique la départementalisation. A l'issue de ce scrutin, le conseil général fut composé de 11 M.P.M. et de 6 R.P.R. contre 10 M.P.M. et 7 R.P.R. auparavant.

L'électorat se mobilisa peu lors du referendum du 6 novembre 1988 : la participation fut de 27,21 %. Le oui l'emporta avec 95,17 % des suffrages exprimés. Le M.P.M. s'était prononcé en faveur du oui et le R.P.R., tardivement, pour l'abstention.

Les élections municipales de mars 1989 ont fait apparaître un certain tassement du M.P.M., la stabilité du R.P.R., une tentative de percée de courants politiques minoritaires à prédominance indépendantiste et l'apparition d'une gauche mahoraise.

La participation fut au premier tour de 80,29 % contre 71,30 % en 1983 et au second tour de 79,32 % contre 87,40 % en 1983.

A l'issue de ces scrutins, le M.P.M. a remporté 11 municipalités (contre 12 en 1983), dont l'une comprend 12 conseillers municipaux M.P.M. et 11 R.P.R. dont le maire, le R.P.R. 5 municipalités (soit autant qu'en 1983) et une municipalité a été gagnée par une liste d'union de divers droite.

Aux élections européennes du 18 juin 1989, le taux de participation (30,37 %) fut faible par rapport à celui des élections européennes de 1984 (41,10 %).

Le M.P.M. laissa ses électeurs se partager entre la liste de Mme Veil, sur laquelle figurait M. Henry Jean-Baptiste, député de Mayotte, et la liste de M. Fabius, sur laquelle se trouvait M. Hory, ancien député de Mayotte. Le R.P.R. local se prononça en faveur de la liste de M. Giscard d'Estaing.

Les résultats furent les suivants : liste Veil : 37,07%, liste Fabius : 28,38 %, liste Giscard d'Estaing : 24,37 %, liste Alessandri : 3,53 %, liste Le Pen : 3,40 %, liste Herzog : 1,97 %, liste Waechter : 1,33 %.

4. Les relations avec la République fédérale islamique des Comores

Si le différend avec les Comores sur la question mahoraise persiste, la politique gouvernementale tend à rapprocher la collectivité territoriale des trois îles de la République fédérale islamique des Comores tout en évitant d'effectuer des démarches pouvant être interprétées comme le début d'un processus d'abandon de la souveraineté française sur Mayotte.

La coopération directe entre Mayotte et la République fédérale islamique des Comores reste cependant limitée en raison des préalables diplomatiques toujours posés par les Comores.

Certes, un rapprochement en matières éducative et religieuse a été effectué. En outre, en avril 1987, un accord douanier franco-comorien a pu être conclu pour limiter la contrebande de cigarettes entre Mayotte et les Comores.

En revanche, un accord aérien n'a pu être passé et le projet de réalisation d'un faisceau hertzien téléphonique, transitant par Mayotte, entre la France et la République comorienne a échoué.

D'ailleurs, les tentatives de rapprochement ont leurs limites. Ainsi, par exemple, depuis 1980, les règles applicables à l'entrée des ressortissants comoriens à Mayotte sont très souples, sans doute trop, car Mayotte connaît un afflux de comoriens attirés par le niveau des salaires. Or, la situation économique de l'île n'est pas telle qu'elle puisse absorber ces immigrants, parfois clandestins. Le rétablissement d'un visa pour les comoriens pourrait être envisagé, d'autant plus que l'importance de ce flux migratoire n'est pas seulement inquiétante pour Mayotte mais aussi pour La Réunion, car certains de ces comoriens ne font que transiter par la collectivité territoriale pour y acquérir la nationalité française (le droit en la matière à Mayotte restant à déterminer clairement) avant de partir s'installer dans le département réunionnais, dans lequel, rappelons-le, le revenu minimum d'insertion a été adapté.

Plutôt que rétablir les visas, le gouvernement envisagerait une lutte contre le travail clandestin.

En l'état actuel, une coopération officielle directe entre la collectivité territoriale de Mayotte et la République islamique est impossible.

B. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

La situation de cette collectivité territoriale est certes dominée par la mise en oeuvre progressive du statut de 1985 mais aussi par la persistance du litige avec le Canada sur la détermination des zones de pêche.

1. La mise en oeuvre du statut de 1985

Pour la mise en oeuvre du statut de 1985, votre rapporteur relève qu'un décret d'application n'a toujours pas été publié, celui prévu par l'article 46 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 et relatif à la nouvelle répartition des biens des collectivités publiques.

En revanche, une convention fiscale destinée à éviter les doubles impositions et les évasions de capitaux, comprise tenu du pouvoir fiscal que détient le conseil général, signée par le préfet et le président du conseil général, a été soumise au Parlement qui l'a approuvée (loi n° 88-1263 du 30 décembre 1988).

Par ailleurs, dans le cadre des adaptations que les problèmes spécifiques de cette collectivité peuvent nécessiter d'apporter au droit commun, est intervenue la loi n° 88-1264 du 30 décembre 1988 portant dispositions diverses relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le titre premier est consacré à la réforme du régime de protection sociale et dont le titre II complète, modifie ou adapte certaines dispositions législatives en vigueur.

Il s'agissait notamment de mettre à jour le régime des sanctions des règlements édictés par le conseil général, en application de l'article 21 du statut, 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.

2. Le conflit franco-canadien pour la détermination des zones de pêche : vers un arbitrage international

Le conflit qui oppose le Canada à la France sur la détermination des zones de pêche et de la zone économique exclusive n'est toujours pas réglé de façon satisfaisante.

Or, cette question est essentielle pour Saint-Pierre-et-Miquelon, car la pêche est la principale activité productrice de l'archipel. 1988 fut à cet égard une très mauvaise année en raison de conditions météorologiques défavorables et aussi à cause de la concentration de cette activité dans la seule zone dite du 3 PS, située au sud de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la suite de la non-délivrance de quotas par le Canada.

Cependant, le 30 avril 1988, les deux parties ont admis le **principe d'une médiation**. Ainsi, en novembre 1988, le médiateur, M. Enrique Iglésias, présenta des propositions pour la fixation de quotas de pêche pour les navires français dans les eaux canadiennes jusqu'en 1991.

Le 30 mars 1989, deux accords furent conclus.

L'un institue un **tribunal d'arbitrage** chargé de délimiter les espaces maritimes entre la France et le Canada. Il siègera à New-York et sera présidé par un uruguayen.

L'autre arrête jusqu'en 1991 les **conditions d'exercice de la pêche** par les navires français dans la zone économique canadienne à l'exclusion de la partie contestée du 3 PS : quotas de pêche annuels, allocation totale de morue pour les navires immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe du Saint-Laurent.

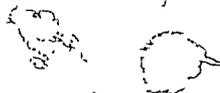
D'ici 1991 aura lieu l'arbitrage international du litige franco-canadien.

Cette question, déterminante pour l'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon, est donc toujours en suspens.

*

*

*



Votre rapporteur, quoiqu'il ait exprimé certaines réserves sur le projet de budget pour 1990 en ce qui concerne les départements d'outre-mer et les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, projet qui lui semble manquer d'ambition, a proposé à la commission des Lois d'adopter les crédits proposés.

La commission des Lois a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits proposés pour 1990 pour les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier.