

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 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,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoulle, François Giacobi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarres, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazals, MM. Jean Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoëffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, 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. : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 12), 1639 (tome I), 1640 (tome III) et T A 389

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 7 - 1990-1991)

Lois de finances. Départements d'outre mer.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION DE LA SITUATION LOCALE	6
A. SITUATION POLITIQUE ET CLIMAT SOCIAL	6
1. La Guyane	6
<i>a) La situation politique</i>	6
<i>b) La question de l'immigration</i>	6
<i>c) La montée de l'insécurité</i>	8
2. La Guadeloupe	8
<i>a) La situation politique</i>	8
<i>b) Les mouvements indépendantistes</i>	9
3. La Martinique	9
<i>a) La situation politique</i>	9
<i>b) Les mouvements indépendantistes</i>	10
4. La Réunion	10
B. SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	11
1. Les principaux secteurs productifs	11
2. Les indicateurs sociaux	12
3. Les indicateurs globaux	13
C. LES CATASTROPHES NATURELLES	14
D. VERS UN APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	15

	Pages
II. ANALYSE DES CREDITS BUDGETAIRES POUR 1991	17
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER	17
1. Évolution globale	17
2. L'examen des crédits par type de dépenses	18
B. L'EFFORT GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	21
III. L'ACTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	23
A. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	23
1. État de la planification	23
2. L'application de la loi de programme	25
B. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	26
1. L'égalité sociale	26
2. L'application du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer	28
C. L'INSERTION DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE	29
1. L'insertion dans la Communauté économique européenne	29
a) Les concours des fonds structurels européens	30
b) Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer	31
c) La réforme de l'octroi de mer	32
2. Le renforcement de la coopération régionale	34

IV. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À STATUT PARTICULIER	36
A. MAYOTTE	36
1. Une priorité : l'actualisation du droit applicable à Mayotte	36
2. La mise en oeuvre du programme de développement	37
3. Les relations avec la République fédérale islamique des Comores	38
B. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	40
1. La mise en oeuvre du nouveau statut	40
2. Le conflit franco-canadien pour la détermination des zones de pêche	40

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits consacrés aux départements d'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 1991 conduit à déplorer, cette année encore, que ces crédits ne soient distingués de ceux consacrés aux territoires d'outre-mer ni dans la présentation par titres et par chapitres ni dans la présentation par actions.

Ces crédits s'inscrivent dans un contexte local qui apparaît serein sur le plan politique mais difficile sur le plan économique. Sur le plan politique, la volonté du Gouvernement de dresser un bilan de la décentralisation peut être partagée. En revanche, les mesures d'approfondissement qu'il pourrait envisager dans ce domaine suscitent des interrogations. Sur le plan économique, de graves difficultés persistent.

C'est au regard de cette situation qu'il faut apprécier les crédits proposés par le projet de finances ainsi que l'action engagée en faveur du développement économique et social de ces collectivités, au moyen notamment des contrats de plan, de la programmation, des actions communautaires ou de la coopération régionale.

Quant aux collectivités territoriales à statut particulier, si la modernisation du droit applicable à Mayotte, condition du développement économique de cette collectivité, est engagée, il apparaît, en revanche, que la question essentielle pour Saint-Pierre et Miquelon du règlement du conflit franco-canadien sur les zones de pêche reste en suspens dans l'attente d'un arbitrage international.

I. PRÉSENTATION DE LA SITUATION LOCALE

A. SITUATION POLITIQUE ET CLIMAT SOCIAL

1. La Guyane

a) La situation politique

En l'absence de grandes échéances électorales, la situation politique du département est restée stable en 1990.

Le Parti socialiste guyanais (PSG) qui détient huit mairies sur vingt-et-une (dont Cayenne) reste prééminent. Il a cependant perdu deux municipalités (Apatou et Saul) lors de récentes élections partielles.

Un relatif calme social a, par ailleurs, prévalu. Aucun mouvement de grande ampleur ne s'est, en effet, produit depuis le mois d'avril 1989.

b) La question de l'immigration

Le phénomène migratoire revêt en Guyane une ampleur particulière en raison du développement des activités spatiales et du niveau de vie qui, conjugués à la perméabilité des frontières, attirent dans le département de nombreux ressortissants de la zone.

Entre 1982 et 1990, la population guyanaise a doublé (115.000 habitants au 1^{er} janvier 1990). Or, **près de la moitié de cette population est d'origine étrangère**. Parmi ces étrangers qui viennent presque tous du Brésil, d'Haiti, de Guyane et du Surinam, la population clandestine est estimée à 30.000.

La lutte contre l'immigration clandestine prend deux formes : le contrôle des frontières et les reconduites, d'une part, la lutte contre l'emploi clandestin et la concertation au niveau local, d'autre part.

Le contrôle des frontières est rendu difficile par la localisation géographique de la plus grande partie du territoire guyanais dans la forêt amazonienne et par l'inclusion de la frontière du Maroni dans la zone des combats qui opposent l'armée

surinamienne à un groupe armé. Néanmoins, des forces de l'ordre supplémentaires ont été envoyées dans le département :

- 21 gardiens de la paix au commissariat de Cayenne ;
- la police de l'air et des frontières (PAF), qui compte un effectif total de 77 fonctionnaires, a vu ses effectifs passer de 27 à 38 fonctionnaires entre 1985 et 1989 à l'aéroport de Rochambeau ;
- dans le cadre de la réorganisation de la PAF en Guyane, un projet de construction d'un nouveau poste à Saint-laurent-du-Maroni est étudié ;
- enfin, un escadron supplémentaire de gendarmerie mobile a été affecté à la surveillance du fleuve Maroni.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que les lois des 2 août 1989 et 10 janvier 1990 ont pris en compte la spécificité des départements français d'Amérique : la commission du séjour des étrangers n'a pas été instituée dans ces départements ; la compétence en matière d'expulsion appartient au préfet alors qu'elle est exercée par le Ministre de l'Intérieur en métropole ; le régime du contentieux des reconduites est resté celui prévu par la loi du 9 septembre 1986.

Enfin, 1.857 arrêtés de reconduite aux frontières ont été prononcés en 1989. La Guyane figure ainsi au premier rang des départements français pour le nombre d'arrêtés d'expulsion et de reconduite aux frontières.

La lutte contre l'emploi clandestin et la concertation locale constituent la deuxième forme de lutte contre l'immigration clandestine.

Une antenne de l'office des Migrations internationales (OMI) doit être installée en Guyane à l'automne 1990. En outre, après le séjour d'une délégation de la mission interministérielle de lutte contre l'emploi clandestin en juin 1990, un programme d'action devrait être élaboré et mis en place progressivement.

La concertation est menée au sein d'une commission consultative locale sur les étrangers, créée en 1989. Cette concertation locale est prolongée par une coopération régionale. Ainsi, depuis l'accord franco-brésilien de 1984, les problèmes posés par les flux d'immigration brésilienne sont examinés dans le cadre de réunions bilatérales au sein desquelles la France est représentée par le préfet de la Guyane.

c) La montée de l'insécurité

La Guyane est confrontée depuis plusieurs années à un accroissement inquiétant de la délinquance et de la criminalité.

Cette tendance, qui s'est confirmée en 1989 avec une augmentation de + 18,93 %, devrait se poursuivre en 1990 (+ 46,58 % au premier semestre par rapport au premier semestre 1989).

En outre, la grande délinquance se développe (12 hold-up contre 7 en 1988 ; 22 assassinats et meurtres contre 16 l'année précédente) et le nombre d'affaires de stupéfiants progresse considérablement (+ 58,33 %). Le pourcentage d'étrangers mis en cause dans ce dernier type de délinquance est très élevé (64,5 % contre 38 % en 1988).

Pour lutter contre cette situation, le Gouvernement a augmenté les effectifs des forces de sécurité. Outre les mesures exposées précédemment, on relève :

- l'envoi à Cayenne d'une compagnie de C.R.S. à la suite du meurtre d'un employé de Banque, puis d'un détachement de 30 fonctionnaires de ce corps ;

- l'affectation de huit gendarmes supplémentaires à la brigade territoriale de Cayenne et l'envoi de deux pelotons de gendarmes mobiles.

En outre, la «zone police étatisée» devrait être étendue prochainement à l'ensemble de la ville de Cayenne. Cette décision devrait entraîner l'affectation d'autres policiers en tenue.

Enfin, le plan de modernisation de la police et de la gendarmerie devrait être appliqué rapidement.

2. La Guadeloupe

a) La situation politique

En l'absence de grandes échéances électorales, la situation politique est restée stable. Les élections partielles n'ont pas eu d'influence sur l'équilibre politique. La Guadeloupe est dominée par la gauche depuis 1988 : M. Mitterrand a, en effet, obtenu 69,41 % des suffrages exprimés, trois sièges de députés sur quatre sont revenus à la gauche et les élections cantonales ont donné 29 sièges à la gauche

contre 16 à l'opposition. Aux élections municipales de 1989, la gauche a remporté 21 communes sur 34, totalisant 60 % des suffrages exprimés.

Il faut, en outre, rappeler que les élections européennes du mois de juin 1989 avaient enregistré un taux d'abstention très élevé de 90,01 %, traduisant les fortes inquiétudes suscitées dans la population par la perspective de l'intégration européenne.

b) Les mouvements indépendantistes

La question indépendantiste a perdu de son acuité. La mouvance indépendantiste fait désormais preuve de plus de pragmatisme, tout en maintenant son objectif de pleine souveraineté.

Des Etats généraux de la Guadeloupe ont été organisés, au mois de juillet 1990, par les principaux mouvements indépendantistes (UPLG : Union pour la libération de la Guadeloupe ; PCG : Parti communiste guadeloupéen ; MPGI : Mouvement pour la Guadeloupe indépendante). Cependant, la proclamation commune, rédigée à l'issue de cette réunion ne mentionne pas l'indépendance mais la question de l'appartenance à l'Europe.

Par ailleurs, l'UPLG a désormais choisi la voie legaliste et participe aux scrutins électoraux. Ce mouvement a provoqué un projet de statut comportant un partage de souveraineté «pour une collectivité nouvelle associée de Guadeloupe» qui constitue une voie médiane entre l'indépendance et l'intégration européenne.

Le MPGI, qui semble marginalisé, est à la recherche d'une identité qui pourrait être legaliste. Néanmoins, ce mouvement comprend une tendance dure qui ne rejette pas l'éventuel recours à la violence.

Enfin, le PCG, qui a des revendications essentiellement dirigées contre l'intégration européenne, pratique l'unité d'action avec les autres mouvements indépendantistes.

3. La Martinique

a) La situation politique

L'équilibre politique de la Martinique a été modifié par les élections régionales du 15 octobre 1990 qui ont eu lieu à la suite de

l'annulation par le Conseil d'Etat du scrutin du 16 mars 1986. Ces élections se sont, en effet, traduites par une forte poussée des indépendantistes et des écologistes.

Sur les 41 sièges à pourvoir, 7 sont revenus à la liste indépendantiste conduite par M. Alfred Marie-Jeanne, maire et conseiller général indépendantiste de Rivière Pilote et 2 sièges ont été obtenus par la liste écologiste de M. Garcin Malsa, maire et conseiller général indépendantiste de Sainte-Anne. Les partis (P.P.M., F.S.M., P.C.M.) regroupés dans une même liste conduite par le président sortant du conseil régional, M. Camille Darsières, ont perdu la majorité absolue en remportant 14 sièges. Une liste dissidente, conduite par M. Lordinot, député-maire de Sainte-Marie, a enlevé 5 sièges. La droite, pour sa part, est passée de 20 à 13 sièges.

Le président sortant, M. Camille Darsières, a été réélu.

b) Les mouvements indépendantistes

Seul le Mouvement indépendantiste martiniquais, fondé en 1973, jouit d'une certaine audience avec un élu (maire et conseiller général). La Confédération syndicale des travailleurs martiniquais lui sert de relais au plan syndical.

Les dernières élections régionales du 14 octobre 1990 ont, par ailleurs, mis en évidence la poussée d'un courant favorable à la défense de l'environnement et au refus de l'intégration européenne. A cet égard, l'Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais (ASSAUPAMAR) joue un rôle important.

Le Parti communiste martiniquais (PCM) a, pour sa part, abandonné l'idée d'indépendance immédiate au profit d'une « autonomie démocratique et populaire ».

4. La Réunion

La situation politique de La Réunion est stable. La droite est majoritaire au conseil général (28 conseillers généraux sur 44) et au conseil régional (26 conseillers régionaux sur 45). Elle détient, en outre, 15 mairies sur 24.

Au sein de la droite libérale, le mouvement «France-Réunion-Avenir» (F.R.A.) est devenu majoritaire au sein du conseil général et a remporté deux communes supplémentaires.

B. SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La situation économique et sociale des départements d'outre-mer reste préoccupante ainsi que le montre un bilan rapide de l'évolution des principaux indicateurs en 1989.

1. Les principaux secteurs productifs

La production de bananes est une activité essentielle de l'économie antillaise (40 % de la production agricole finale). Les exportations vers la métropole ont néanmoins connu une évolution contrastée dans les deux départements antillais entre 1988 et 1989. **A la Guadeloupe**, le cyclone HUGO (18 septembre 1989) a arrêté ces exportations qui seront, en conséquence, passées de **123.853 à 87.843 tonnes** d'une année sur l'autre. **En Martinique**, en revanche, ces exportations connaissent une augmentation régulière depuis 1980. **Avec 193.327 tonnes** en 1990, elles se situent à un niveau élevé par rapport au niveau moyen de **150.000 tonnes** observé entre 1981 et 1986, qui faisait suite aux destructions de bananeraies provoquées par les cyclones successifs de 1979 et 1980.

La production sucrière, avec **256.000 tonnes**, régresse entre 1988 et 1989 et se situe, en conséquence, très loin de l'objectif souhaitable d'atteindre les quotas sucriers (quota A : 436.000 tonnes ; quota B : 46.600 tonnes) accordés aux départements d'outre-mer dans le cadre de l'organisation communautaire du marché.

A la Guadeloupe, les conséquences du cyclone sur la production sucrière ne seront enregistrées qu'en 1990. La production s'est ainsi légèrement redressée (78.188 tonnes en 1989 contre 76.127 en 1988). **En Martinique**, la production (7.278 tonnes en 1989 contre 7.501 en 1988) reste inférieure à la consommation locale (13.000 tonnes). **A La Réunion**, la production qui varie normalement entre 225.000 et 250.000 tonnes a chuté à 170.965 tonnes en raison du passage du cyclone FIRINGA sur l'île au mois de janvier 1989.

Le tourisme constitue, enfin, un secteur essentiel pour les départements d'outre-mer. Cependant, mis à part Saint-Martin, ce secteur n'a pas connu le développement que l'on pouvait escompter. La régression très nette de la clientèle américaine dans les deux départements antillais est due à certains dysfonctionnements. En conséquence, il conviendrait de donner aux personnels une meilleure formation tant en ce qui concerne le service que la communication.

2. Les indicateurs sociaux

La modération des taux d'inflation, observée depuis 1987, s'est maintenue en 1989. Les taux dans les différents départements sont, en effet, très proches du taux de 3,6 % enregistré en métropole : 2,8 % à la Guadeloupe ; 3,3 % en Martinique ; 3,8 % en Guyane ; 3,9 % à La Réunion.

Le S.M.I.C. a augmenté de 4 % en 1989, soit un taux légèrement supérieur aux hausses de prix constatées dans les départements d'outre-mer.

La situation de l'emploi reste, en revanche, très préoccupante même si, en 1989, le nombre de chômeurs enregistrés par l'Agence nationale pour l'emploi s'est stabilisé, à l'exception de la Guyane, après une forte dégradation en 1988.

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

	Déc. 1981	Déc. 1985	Déc. 1986	Déc. 1987	Déc. 1988	Déc. 1989
GAUDELouPE	18 757	25 625	30 174	27 856	29 176	29 452
MARTINIQUE	22 261	30 861	36 555	28 555	32 087	(1) 26 714
GUYANE	1 854	4 207	4 666	3 425	3 303	3 806
LA REUNION	34 475	47 740	56 606	52 153	58 339	57 732

(1) Le chiffre pour la Martinique n'est pas significatif en raison d'incidents informatiques qui ont altéré les résultats.

En conséquence, la migration aidée vers la métropole, arrêtée depuis 1982, devrait être reprise dans un cadre organisé.

3. Les indicateurs globaux

L'évolution de la population s'établit comme suit au 31 décembre 1988 :

	Déc. 1984	Déc. 1985	Déc. 1986	Déc. 1987	Déc. 1988
GUADELOUPE	332 120	334 027	335 563	337 524	339 672
MARTINIQUE	330 292	331 771	333 328	335 207	337 101
GUYANE	81 196	84 177	87 100	90 240	93 540
LA REUNION	538 000	551 000	560 000	569 600	578 500

La progression de la population a ainsi été très forte en Guyane (+ 4 % en 1988) en raison d'une très forte immigration, conjuguée à une natalité élevée et à l'absence traditionnelle de migration vers la métropole. Elle a été assez forte à La Réunion (+ 1,6 % en 1988), la pression démographique ayant été relancée par la fin de la migration aidée en 1982. En revanche, la population des Antilles reste relativement stable dans chacun des deux départements.

L'analyse des échanges met en évidence la très grande dépendance des départements d'outre-mer à l'égard de l'extérieur. Ainsi, le taux de couverture des importations par les exportations ne s'est-il élevé qu'à 13,2 % en moyenne pour l'ensemble des départements d'outre-mer dans les six premiers mois de 1989 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU TAUX DE COUVERTURE DES IMPORTATIONS PAR LES EXPORTATIONS (en pourcentage)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (1)
GUADELOUPE	14	13	12	14	12	14	9	14	11,7
MARTINIQUE	23	21	23	23	24	25	17	15	16,4
GUYANE	14	13	14	15	14	12	14	10	10,9
LA REUNION	13	13	10	10	12	12	10	10	12,4

(1) En raison des travaux d'harmonisation des statistiques quantitatives françaises avec celles de la CEE, les résultats des échanges extérieurs des DOM sur l'ensemble de l'année 1989 ne sont pas encore disponibles.

C. LES CATASTROPHES NATURELLES

Les catastrophes naturelles qui ont frappé certains départements d'outre-mer ces dernières années ont aggravé les difficultés économiques rencontrées par ces départements : cyclone **CLOTILDA** à La Réunion en février 1987, tempête tropicale **GILBERT** en Guadeloupe et en Martinique en septembre 1988, cyclone **FIRINGA** à La Réunion en janvier 1989, et cyclone **HUGO** en septembre 1989.

Ces deux derniers cyclones ont provoqué de très lourds dégâts estimés à plus d'un milliard pour La Réunion et à 4 milliards pour la Guadeloupe. Au 30 juin 1990, les crédits ouverts à la suite de ces cyclones se sont élevés à 430 millions à la Réunion et à 850 millions en Guadeloupe.

Si cet effort doit être souligné, force est de déplorer la **complexité de la procédure d'attribution** qui a conduit les départements et les régions à engager des sommes parfois importantes.

En outre, l'effort de reconstruction et d'indemnisation doit être complété par des mesures de prévention, d'une part, et par la création d'un régime adapté d'indemnisation des calamités agricoles dans les départements d'outre-mer

En matière de prévention, une action de cartographie des risques a été lancée. Elle pourra donner lieu à l'établissement d'un **plan d'exposition aux risques**, lorsque le résultat des études en montrera la nécessité, en particulier dans les grandes agglomérations.

En matière d'indemnisation, la loi n° 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a constitué un progrès important. A l'initiative du Sénat, la situation de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon a été prise en compte

Il faut cependant constater qu'en dépit de ces aides, **un très grand découragement subsiste** chez les agriculteurs qui ont tout perdu. Il serait souhaitable qu'à l'avenir, les assurances et le fonds de secours interviennent dans un **délai plus rapide**.

D. VERS UN APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

Dans une lettre du 6 juillet 1990 adressée aux présidents des assemblées locales des départements d'outre-mer, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a souhaité que ces dernières fassent connaître les améliorations qu'elles estiment devoir être apportées à la décentralisation.

Au vu des résultats de cette consultation, le Gouvernement pourrait proposer des mesures d'approfondissement de la décentralisation susceptibles de varier d'un département à l'autre.

Si un bilan de la mise en oeuvre de la décentralisation dans les départements d'outre-mer peut-être très utile, en revanche, des mesures qui modifieraient le cadre institutionnel en vigueur suscite de sérieuses interrogations.

Le Gouvernement reconnaît que les départements et les régions exercent pleinement les compétences que leur ont conférées la loi du 2 août 1984 et qui sont bien distinctes dans les principaux domaines. Ces deux collectivités mènent, en outre, dans certains secteurs, des actions conjointes ou complémentaires qui sont très positives.

Mais le Gouvernement estime que ce double niveau de compétences peut se traduire par des redondances, voire des conflits de compétence, à l'instar de ce qui peut se produire en métropole, de manière moins sensible.

Si le caractère monodépartemental des régions créées outre-mer constitue une situation originale par rapport à la métropole, l'intention du Gouvernement de proposer des réformes institutionnelles appellent trois observations :

- en premier lieu, il convient de rappeler que l'organisation institutionnelle actuelle résulte des articles 72 et 73 de la Constitution. Dans sa décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a, en effet, 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 au motif qu'elle instituait dans ces départements une assemblée unique créée par la fusion du conseil général et du conseil régional. Le Conseil a ainsi rappelé qu'il ressort 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».

En conséquence, **il ne peut être envisagé ni de créer une assemblée unique** qui serait élue suivant un mode de scrutin proportionnel, ni de procéder à des adaptations institutionnelles différentes d'un département à l'autre qui auraient pour effet de doter chacun d'entre eux **d'une organisation particulière.**

- en second lieu, ainsi que l'admet le Gouvernement, les deux niveaux de collectivités territoriales **fonctionnent dans des conditions satisfaisantes** et apportent leur concours à des réalisations remarquables, notamment en matière de formation et de soutien aux secteurs économiques.

- enfin, il faut rappeler avec force qu'on ne peut, sous le couvert de la répartition des compétences, **dépouiller le département au profit de la région.**

* *

*

La situation des départements d'outre-mer ayant été présentée, il convient d'apprécier l'effort budgétaire consenti en leur faveur.

II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 1991

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

1. Évolution globale

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer **progressent de 5,45 %** entre 1990 et 1991, passant de 2,06 milliards de francs à 2,17 milliards de francs.

ÉVOLUTION DES CREDITS 1990-1991

(en millions de francs)

	1990	1991	%
DÉPENSES ORDINAIRES			
TITRE III	728,17	770,84	+ 5,86
TITRE IV	459,25	435,80	- 5,11
TOTAL TITRES III ET IV	1.187,42	1.206,64	+ 1,62
DÉPENSES EN CAPITAL			
TITRE V			
CP	50,20	41,17	- 17,99
AP	(56,63)	49,00	- 13,47
TITRE VI			
CP	824,70	926,90	+ 12,39
AP	(1.161,59)	(1.209,88)	+ 4,16
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL			
CP	874,90	968,07	+ 10,65
AP	(1.218,22)	(1.258,88)	+ 3,34
TOTAL DO + CP	2.062,32	2.174,71	+ 5,45

Cette évolution est plus favorable que celle enregistrée l'an passé (+ 3,26 %) et se situe à un niveau supérieur à celui de l'évolution des dépenses du budget de l'État (+ 3,87 %).

La part du ministère des départements et territoires d'outre-mer au sein du budget de l'État reste stable à 0,17 %.

EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTRE DES DOM-TOM PAR RAPPORT AU BUDGET DE L'ETAT

(Recherche comprise)

(en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BUDGET DOM TOM	983	1.099	1.203	1.369,50	1.365,60	1.717,80	1.773,48	1.993,30	2.056,31	2.174,71
BUDGET DE L'ETAT	768.726	882.621	939.701	994.909	1.030.820	1.053.920	1.062.248	1.164.026	1.233.878	1.267.642
DOM TOM/ETAT	0,16	0,14	0,13	0,14	0,13	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17

2. L'examen des crédits par type de dépenses

L'examen des crédits par type de dépenses fait ressortir une croissance plus élevée des dépenses en capital par rapport aux dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires progressent faiblement (+ 1,6 %). Les crédits du titre III (moyens des services), qui passent de 728 à 770 millions de francs (+ 5,8 %), traduisent l'accroissement des moyens consacrés à la modernisation de l'administration. Ainsi, le plan de modernisation qui s'inscrit dans le cadre de la **politique de renouveau du service public**, entraînera, en 1991, un renforcement de l'équipement informatique avec une dotation pour l'acquisition de matériel en progression de 62 % (2,82 millions de francs contre 1,74 millions de francs en 1990). En outre, les dépenses du titre III intègrent les conséquences financières du protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des fonctionnaires, soit une charge estimée à 4,6 millions de francs en 1991. En revanche, les crédits du titre IV (interventions publiques) régressent de 459 à 435 millions de francs (- 5,11 %). Cette diminution correspond essentiellement, comme en 1990, à une contraction des subventions aux budgets locaux des territoires d'outre mer (chapitre 41-91) et, en particulier, de la subvention compensatoire pour la fiscalité du nickel dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie (- 17,5 millions de francs).

S'agissant des dépenses en capital, les autorisations de programme progressent de **3,31 %** contre **4,17 %** en 1990 et **19,85 %** en 1989. Les crédits de paiement quant à eux augmentent de **10,6 %** contre **1,07 %** en 1990 et **26,33 %** en 1989.

Mais ces évolutions globales recouvrent des différences entre le titre V (investissements exécutés par l'État) et le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'État).

En effet, le titre V enregistre une baisse de **13,4 %** des autorisations de programme et de **17,9 %** des crédits de paiement. Cette diminution porte essentiellement sur le chapitre 58-01 consacré aux infrastructures de Guyane (- 8,4 millions de francs), comme en 1990.

Le titre VI, au contraire, progresse de **4,1 %** pour les autorisations de programme et de **12,6 %** pour les crédits de paiement. Cette progression traduit la volonté du Gouvernement de faire porter l'effort budgétaire essentiellement sur les trois grands fonds consacrés au développement de l'outre-mer : le Fonds d'Investissement des départements d'outre-mer, le FIDOM (+ **1,5 %** pour les autorisations de programme ; + **21,6 %** pour les crédits de paiement) ; la dotation du chapitre 68.93 réservé à la Nouvelle-Calédonie (+ **8,6 %** pour les autorisations de programme ; + **15,3 %** pour les crédits de paiement) et le Fonds d'Investissement pour le développement économique et social, le FIDES, (+ **14,6 %** pour les autorisations de programme ; + **5,3 %** pour les crédits de paiement).

Dans les départements d'outre-mer, et dans les deux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, le **FIDOM** a pour objet de favoriser le développement économique et l'aménagement du territoire. Il est alimenté par des crédits inscrits aux chapitres 68-01 et 68-03 de la dotation budgétaire du ministère des départements et territoires d'outre-mer. Il comprend deux sections :

- **une section générale** qui relève de l'action directe de l'État ;
- **une section décentralisée** qui regroupe, depuis le décret n° 89-357 du 5 juin 1989, les sections régionales et départementales. Les crédits correspondants sont directement versés au budget d'investissement des collectivités territoriales concernées.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU F.I.D.O.M.

(en millions de francs)

Sections	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1990	Projet de budget 1991	Evolution en pourcentage	1990	Projet de budget 1991	Evolution en pourcentage
Générale	460	468,5	+ 1,8	317	311	- 1,8
Régionale et départementale	162,5	163,4 dont Régions : 72,6 Départements : 90,8	+ 0,5	50	135,4 dont Régions : 35,2 Départements : 100,2	+ 170
TOTAL	622,5	631,9	+ 1,5	367	446,4	+ 21,6

Dans les deux sections, les autorisations de programme connaissent une augmentation très modérée. Elles ne progressent, en effet, que de 1,8 % dans la section générale après une forte hausse en 1990 (+ 10,3 %) et de 0,5 % dans la section régionale et départementale. Les crédits de paiement suivent, en revanche, une évolution contrastée d'une section à l'autre. Dans la section générale, ils diminuent de 1,8 % alors qu'ils progressent de 170 % dans la section régionale et départementale. Globalement, les crédits du FIDOM augmentent de 1,5 % en autorisations de programme et de 21,6 % en crédits de paiement.

La dotation de la section générale du F.I.D.O.M. qui s'élève pour 1991 à 468,5 millions de francs en autorisations de programme et à 311 millions de francs en crédits de paiement doit permettre pour l'essentiel :

- la réalisation des contrats de plan (107,82 millions de francs) ;
- l'exécution de la dernière phrase de la loi de programme qui arrive, en 1991, au terme de la programmation (136,55 millions de francs) ;
- le financement de diverses opérations (102,185 millions de francs) dont le programme PHEDRE (Partenariat Hermès-développement régional) qui a pour objet d'intégrer l'activité spatiale dans l'économie guyanaise (23 millions de francs) et le financement de primes d'équipement et d'emploi (60 millions de francs) ;

- le soutien au désenclavement et la diversification des activités à Saint Pierre-et Miquelon (20 millions de francs) ;

- la restructuration de l'industrie sucrière dans les départements d'outre-mer (17 millions de francs) ;

- le rattrapage de la loi de programme (53,4 millions de francs).

La procédure d'attribution des crédits de la section générale mériterait d'être assouplie. Ces crédits sont, en effet, arrêtés par le comité directeur du F.I.D.O.M., sur proposition du ministre. En conséquence, alors que la gestion des crédits de la section régionale et départementale relève entièrement de la diligence des collectivités locales, la gestion des crédits de la section générale est soumise au bon déroulement d'une procédure centralisée qui, si elle est trop lente, **empêche l'utilisation des crédits.** Cette année encore, le Comité directeur du FIDOM ne s'est réuni qu'à la fin du premier trimestre (6 mars 1990).

Les reports de crédits de 1989 à 1980 se sont élevés à **558,2 millions de francs** pour les titres V et VI (dépenses en capital).

B. L'EFFORT GLOBAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

L'effort budgétaire consenti en faveur des départements d'outre-mer doit être apprécié non seulement au regard des crédits du ministère des départements d'outre-mer mais aussi de ceux des autres ministères qui sont consacrés spécifiquement à l'outre-mer.

Les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer ne représentent, en effet, qu'une faible part de l'effort total de l'État en faveur de ces mêmes départements et territoires.

Le crédit prévisionnel, pour 1991, de la **gestion des services métropolitains** chargés de ces départements et collectivités territoriales s'élève à 153,905 millions de francs, soit une baisse de **11,8 %** par rapport à 1990.

Les **crédits affectés** à ces départements et collectivités par les départements ministériels, s'élèvent à 23.695,765 millions de francs (- **7,4 %** par rapport à 1990).

L'effort global de l'État (gestion des services et crédits affectés) diminue ainsi de 8,1 % en passant de 25.956,218 à 23.849,670 millions de francs.

Parallèlement, les effectifs de personnels civils et militaires en fonctions dans les départements et collectivités territoriales d'outre-mer seront réduits de 63.312 à 57.330.

Cette réduction de l'effort budgétaire global serait dû essentiellement à l'exclusion des dépenses de la poste et des télécommunications, compte tenu de la modification de leurs statuts. Un effort accru des ministères techniques intéressés dans les départements d'outre-mer est souhaitable.

* * *

*

L'examen des crédits consacrés aux départements d'outre-mer doit être complété par une appréciation de l'action menée en faveur du développement économique et social de ces départements.

III. L'ACTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

A. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

1. Etat de la planification

Les **contrats de plan**, qui doivent couvrir la période 1989-1993, ont été signés en 1989 avec La Réunion (2 mars), Mayotte (11 avril) et la Guyane (24 janvier).

En 1990, ont été signés les contrats de plan avec la Guadeloupe (8 mars) et la Martinique (7 juillet). Le contrat avec Saint-Pierre-et-Miquelon, qui avait subi un retard de calendrier, vient d'être signé.

Les financements contractualisés de l'État s'élèvent à **2.255 millions de francs** pour les départements d'outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, soit une dépense moyenne par habitant de **1.463 F**.

Les objectifs poursuivis, à travers ces contrats de plan, portent sur :

- **la formation et la recherche :**

- établissements scolaires (308 millions de francs) et universitaires (118,5 millions de francs) ;
- formation professionnelle (143,5 millions de francs) ;
- recherche (50 millions de francs) ;

- **le développement de l'emploi local** avec la mise en place des fonds régionalisés d'aides aux initiatives locales pour l'emploi, FRILE, (75 millions de francs) ;

- l'amélioration du cadre de vie, à travers, en particulier, le développement social des quartiers (260 millions de francs) ;

- les infrastructures et l'environnement :

- construction de routes et de rocade urbaines (249,5 millions de francs) ;
- aménagement des infrastructures aéroportuaires (88,5 millions de francs) et amélioration des infrastructures portuaires, parallèlement à la poursuite de la politique de désenclavement des collectivités d'outre-mer (40,5 millions de francs) ;
- environnement et protection contre les crues (145 millions de francs).

La conclusion de ces contrats de plan a été, dans certains cas, tardive, en raison de négociations difficiles, en particulier aux Antilles. Ce retard de calendrier n'a pas eu de conséquences significatives sur le délai d'exécution qui est satisfaisant, en ce qui concerne les quatre départements. Le taux de réalisation financière est ainsi de :

- 39,7 % pour la Guadeloupe ;
- 38 % pour la Martinique ;
- 39,5 % pour la Guyane ;
- 38,4 % pour la Réunion.

En ce qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le contrat de plan a été signé très tardivement, des anticipations de crédits ont assuré un début de réalisation à hauteur de 20 %.

Pour Mayotte, le contrat de plan comprend un certain nombre d'actions qui prennent le relais de la convention du 23 mars 1984 qui arrivera à expiration en 1991. En conséquence, ses financements seront concentrés sur 1992 et 1993. Le taux de réalisation financière n'a ainsi été que de 20 % en deux ans.

Outre ces contrats de plan, il faut relever la signature d'un **contrat de ville avec Saint-Denis de La Réunion**. Douze contrats de ce type ont été conclus à la suite des travaux de la Délégation

interministérielle à la ville (DIV). Saint-Denis-de-la-réunion est la seule commune d'outre-mer à en bénéficier à ce jour.

La participation de l'État, qui s'élève à **499 millions de francs**, sera versée sur trois années. La ville de Saint-Denis investira la même somme sur cette période.

L'objectif poursuivi par ce contrat est l'**amélioration du cadre et des conditions de vie** :

habitat et maîtrise du développement urbain ;

- éducation (lutte contre l'échec scolaire et amélioration du cadre de vie scolaire) ;

- déplacement et circulation (amélioration des transports collectifs) ;

- insertion.

En outre, la volonté de créer une zone d'activités pour accompagner les investissements aéroportuaires est affirmée. Enfin, la ville a l'intention d'engager des actions rendues nécessaires par le développement des formations supérieures (logements, activités culturelles...)

S'il faut se féliciter de la conclusion de ce contrat, dont l'élaboration a été difficile, il **serait souhaitable que les grandes agglomérations des autres départements d'outre-mer puissent également bénéficier de telles formules.**

2. L'application de la loi de programme

La loi de programme ne prévoit pas de tranches annuelles individualisées, sauf pour 1987. On relève néanmoins qu'au cours des quatre premières années (1987, 1988, 1989, 1990), les autorisations de programme ouvertes en lois de finances au titre de l'article 2 de la loi de programme s'élèvent à 2.340.87 millions de francs, soit un **taux de réalisation de 77,6 % qui manifeste un léger retard.**

Les dépenses ordinaires, ouvertes au titre de l'article 2 et destinées au financement des mesures sociales, s'élèvent, quant à elles, à 758,28 millions de francs, pendant la même période.

En 1990, les autorisations de programme, ouvertes au titre de l'article 2 de la loi, pour financer les opérations spécifiques de

développement ; les moyens en équipement et fonctionnement des secteurs de formation professionnelle, scolaires et hospitaliers ; le programme spécial de logement et d'assainissement ainsi que les actions culturelles, représentent un montant de 616,05 millions de francs, soit une hausse de 2,7 % par rapport à 1989.

Les dépenses ordinaires destinées à la formation professionnelle, aux chantiers de développement, à la mobilité, au régime de retraite de Saint-Pierre-et-Miquelon et à l'allocation compensatrice, s'élèvent à 222,90 millions de francs (- 3,4 %) par rapport à 1989.

B. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

1. L'égalité sociale

Le concept d'égalité sociale a remplacé la notion de parité sociale globale qui avait été définie par l'article 12 de la loi de programme du 31 décembre 1986.

Rappelons que la **parité sociale globale** avait 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 qui pourraient résulter d'une extension individuelle de la législation métropolitaine. Son coût avait fait l'objet d'une estimation et sa réalisation était prévue selon un calendrier dont le terme était fixé en 1992.

L'égalité sociale n'a pas, pour sa part, de définition législative précise, le plan se contentant 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».

Cependant, en 1990, la **commission sur l'égalité sociale et le développement économique dans les départements d'outre-mer, présidée par M. Jean RIPERT**, a remis ses conclusions. A la suite de ce rapport et à l'occasion d'un débat à l'Assemblée nationale qui a eu lieu le 12 juin 1990, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a précisé les orientations du Gouvernement. Ces orientations tendent à «avancer vers l'égalité sociale par un alignement progressif des prestations sociales en commençant par les allocations familiales, par un rattrapage du

SMIC ne compromettant pas la compétitivité des entreprises, par le maintien à un niveau élevé des efforts en faveur de l'éducation, de la formation et du logement, clefs pour l'égalité des chances ; permettre une plus grande solidarité par le resserrement de la hiérarchie des rémunérations et des aménagements de la fiscalité ; encourager le développement en recherchant l'élargissement des marchés, l'adaptation des financements et l'accroissement de la concurrence, tout en poursuivant, département par département, secteur par secteur, l'analyse des conditions permettant les créations d'emplois. En effet, la première des priorités est l'emploi, condition de l'égalité sociale et objectif de développement.

- **Sur la revalorisation des bas salaires et le déroulement des carrières**, le Gouvernement a provoqué la réunion de tables rondes entre les partenaires sociaux.

S'agissant du SMIC, l'objectif est de permettre un **rattrapage progressif** du niveau de la métropole par une augmentation plus rapide dans les départements d'outre-mer. Cependant, sans attendre le résultat des concertations locales en cours, le Gouvernement a revalorisé de 5 % (contre 2,5 % en métropole et dans les autres départements d'outre-mer) le SMIC applicable à La Réunion, à compter du 1er juillet 1990.

- **En matière d'allocations familiales**, l'objectif est d'**aligner d'ici 1995** leur montant et leur régime sur celui de la métropole. Ce qui implique la suppression des allocations spécifiques aux départements d'outre-mer (allocations familiales pour le premier enfant et majoration par âge versée à l'aîné).

- **Sur les spécificités du régime des rémunérations de la fonction publique d'Etat dans les départements d'outre-mer**, le Gouvernement souhaite engager une concertation avec les organisations syndicales afin de réformer ce régime. Le rapport Ripert a en effet souligné la disparition de certaines de ses justifications historiques, les inégalités sociales qu'il entraîne, la charge financière qui en résulte pour l'Etat, les collectivités locales, le secteur public et parapublic ainsi que son influence sur les rémunérations d'une partie du secteur privé et des professions réglementées.

- Le Gouvernement a, par ailleurs, exprimé le souhait de s'interroger sur le maintien de la **réfaction de l'impôt** sur le revenu (30 %, 40 % en Guyane), dont bénéficient les personnes résidant dans les départements d'outre-mer.

- **Pour l'éducation**, le Gouvernement retient trois axes prioritaires : le rattrapage du taux d'encadrement, l'adaptation des

programmes d'enseignement, l'intensification des échanges universitaires.

- **En matière de logement**, enfin, l'effort porte plus particulièrement sur l'offre de logements sociaux et la résorption de l'habitat insalubre.

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

Le décret du 20 janvier 1989, pris en application de l'article 51 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (RMI), a fixé à 80 % de son montant en métropole, le montant du RMI applicable dans les départements d'outre-mer, afin de tenir compte du rapport moyen existant entre les SMIC des départements d'outre-mer et celui de la métropole.

L'Etat participe, cependant, 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. Ainsi, la dépense de l'Etat en faveur des bénéficiaires du RMI sera la même qu'en métropole. Elle est estimée à **1.500 millions de francs en 1989.**

Le dispositif du RMI a été mis en place au 1er janvier 1989 dans ces départements. Le nombre des bénéficiaires a été de **72.000 en 1989** pour 135.000 demandes enregistrées. Il est estimé à 90.000 à la fin 1990.

La Réunion reste le département où l'on recense le plus grand nombre de bénéficiaires du RMI (**plus de 45.000**).

En matière d'insertion, les structures ont été mises en place et les programmes départementaux ont été fixés. **L'habitat et le logement, qui constituent le fondement préalable de l'insertion**, occupent une place prépondérante. La part consacrée à l'habitat et au logement, varie ainsi de 60 % en Guyane à 90 % à La Réunion.

Conformément à l'article 41 de la loi du 1er décembre 1988, pour le financement des actions nouvelles destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du RMI, les départements sont tenus d'inscrire annuellement dans leur budget, un crédit au moins égal à

20 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation différentielle. Ces inscriptions ont été de l'ordre de **290 millions de francs en 1989**.

L'Etat, pour sa part, a versé, au titre de la créance de paratatisation 1989, une somme de **350 millions de francs**.

* *

*

Le développement économique et social des départements d'outre-mer passe, enfin, par une insertion réussie dans la Communauté économique européenne et par une coopération régionale renforcée.

C. L'INSERTION DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE

1. L'insertion dans la Communauté économique européenne

La Cour de justice des Communautés européennes a très clairement affirmé, dans un arrêt du 10 octobre 1978, que le Traité de Rome dans son intégralité ainsi que le droit dérivé s'appliquaient, de plein droit, aux départements d'outre-mer. Conformément à l'article 227, des mesures spécifiques peuvent être mises en oeuvre pour répondre aux besoins de ces départements.

Ce principe étant posé, l'insertion dans la Communauté économique européenne suscite de légitimes inquiétudes dans les départements d'outre-mer.

La levée de ces inquiétudes résultera d'une plus grande efficacité des soutiens communautaires résultant des fonds de concours et du programme POSEIDOM ainsi que d'une réforme de l'octroi de mer qui tienne compte des intérêts légitimes des départements d'outre-mer.

a) Les concours des fonds structurels européens

En 1989, est entrée en vigueur la réforme des fonds structurels européens (F.E.D.E.R. : Fonds européen de développement régional ; F.E.O.G.A. : Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles ; F.S.E. : Fonds social européen).

Rappelons que cette réforme répond à l'objectif, défini par l'Acte unique de 1987, tendant à renforcer la cohésion économique et sociale afin d'éviter que le marché unique de 1993 n'accroisse les disparités entre les régions de la Communauté. Dans le cadre de cette réforme, chaque Etat membre définit des plans de développement pour ses régions les plus défavorisées sur la période 1989-1993.

Les départements d'outre-mer ont été retenus parmi les régions prioritaires pour bénéficier des contributions communautaires, la Commission des Communautés européennes a arrêté, le 31 octobre 1989, les cadres communautaires d'appui des départements d'outre-mer.

Pour la période 1989-1993, les dotations en ECU sont les suivantes :

(en millions d'ECU)

	GUADELOUPE	GUYANE	MARTINIQUE	LA REUNION	TOTAL
F.E.D.E.R.	79,3	33,8	7,4	134,0	325,5
F.E.O.G.A.	23,2	12,0	20,0	69,7	124,9
F.S.E.	63,4	27,6	66,1	142,9	300,0
TOTAL	165,9	73,4	164,5	346,6	750,4

Cette répartition entre les départements d'outre-mer est fondée sur des critères objectifs : poids démographique, taux de chômage et produit intérieur brut.

Dans ces allocations, sont en partie incluses les dotations de l'opération intégrée de développement (OID) dont bénéficie l'île de La Réunion pour la période 1987-1991. Cette opération d'un montant total de 3.890 millions de francs comprend des contributions communautaires à hauteur de 1.938 millions de francs. La Réunion,

en outre, bénéficie de 45 % de l'enveloppe octroyée à la France dans le cadre du programme d'options pluriannuel.

b) Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre mer

A la suite du dépôt du memorandum du Gouvernement français du mois d'avril 1987, la Commission des Communautés européennes a proposé au Conseil des ministres, le 30 novembre 1988, d'instituer un Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM). Cette décision a été adoptée le 22 décembre 1989 à l'issue d'une année de négociations.

Ce programme a le mérite de définir une **politique européenne pour les départements d'outre-mer** tenant compte à la fois de leur appartenance à la Communauté européenne et de leurs spécificités. Il tend ainsi à assurer l'insertion des départements d'outre-mer dans le marché européen en intégrant des correctifs nécessaires sur le plan structurel.

Le POSEIDOM développe des actions de trois sortes :

- des actions de caractère général, telles que l'amélioration de la desserte aérienne des départements d'outre-mer prévue dans le cadre de la libéralisation du transport aérien ;

- des actions en faveur des productions agricoles et de leurs dérivés ;

- des actions destinées à pallier les effets de la situation géographique exceptionnelle des départements d'outre-mer, par l'amélioration des conditions d'approvisionnement.

Ce programme est financé par plusieurs sources communautaires : les fonds structurels ; des initiatives communautaires telles que STRIDE, programme de recherche ou ENVIREG, programme d'environnement régional ; le programme « régions isolées » (REGIS) qui répond plus précisément aux principes du POSEIDOM.

Le P.O.S.E.I.D.O.M. doit être approfondi afin de permettre aux départements d'outre-mer de résoudre leurs problèmes, très spécifiques, générés par la distance et l'insularité.

c) La réforme de l'octroi de mer

L'octroi de mer est un **droit de consommation perçu sur toutes les marchandises importées dans les départements d'outre-mer**, quelle que soit leur provenance.

Ce droit, qui a pour origine l'octroi municipal aux portes de la mer, créé au début du XIX^e siècle et lui-même issu d'une partie du droit de poids (1670), a été consacré par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui a reconnu l'autonomie commerciale et douanière aux départements d'outre-mer. Les conseils généraux de ces départements avaient donc 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. La loi du 2 août 1984 a confié aux conseils régionaux le soin de déterminer les taux de l'octroi de mer.

Son assiette est constituée par le prix des marchandises au lieu de mise à la consommation. Son produit réparti par le conseil régional aux communes, ainsi qu'au département en Guyane, constitue en moyenne 50 % des recettes des budgets communaux et jusqu'à 80 % et plus dans certains cas.

L'évolution du rendement de l'octroi de mer est la suivante :

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1989
GADELOUPE	368	406	463	536
MARTINIQUE	432	481	565	608
GUYANE	196	210	266	324
REUNION	597	685	780	858
TOTAL	1 593	1 782	2 075	2 326

La Commission des Communautés européennes considère l'octroi de mer comme **une entrave à la libre circulation des marchandises** (article 9 du Traité de Rome) car il équivaudrait à un **droit de douane à l'intérieur du marché commun**.

Des recours en justice ont été déposés par des particuliers contre le paiement de cette taxe. La Cour de justice des Communautés

européennes a été saisie de questions préjudicielles relatives à la compatibilité de l'octroi de mer avec le Traité de Rome.

Le Gouvernement français a, en conséquence, préféré engager des négociations afin d'assurer le maintien du régime de l'octroi de mer dans un cadre aménagé.

La réforme proposée par la Commission des Communautés européennes au Conseil des ministres des Communautés a tenu compte des enjeux politiques, économiques et financiers que cette taxe représente pour les départements d'outre-mer.

Une décision du Conseil des ministres des Communautés en date du 22 décembre 1989, a retenu les règles suivantes :

- maintien de l'octroi de mer dans ses modalités actuelles jusqu'à fin 1992 ;

- entrée en vigueur d'un nouveau régime, le 1er janvier 1993, qui prévoit l'application non discriminatoire de la taxe, c'est-à-dire un taux identique pour tous les produits du même type qu'ils soient importés ou locaux, mais qui laisse aux conseils régionaux la faculté d'exonérer les productions locales, sous le contrôle de la Commission des Communautés européennes.

Ce nouveau régime sera applicable pendant dix ans à compter de 1993.

Après cette décision du Conseil des ministres des Communautés européennes, le Gouvernement élabore un avant-projet de réforme, mettant l'octroi de mer en conformité avec les règles communautaires, qui servira de base à une concertation au plan local. **L'objectif du Gouvernement est de soumettre au Parlement un projet de loi à la première session de 1991.**

Cette réforme suscite des craintes légitimes dans les départements d'outre-mer en raison, d'une part, de l'importance des ressources procurées aux collectivités territoriales par l'octroi de mer et, d'autre part, de la menace très sérieuse que constituerait la taxation des produits locaux pour l'économie de ces départements.

* * *

*

2. Le renforcement de la coopération régionale

- Les départements d'outre-mer sont directement concernés par le dispositif de la **IVe Convention de Lomé** qui lie la Communauté européenne aux États de l'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (A.C.P.).

Le dispositif de l'annexe VII de la **IIIe Convention** qui encourage le développement de la coopération régionale a été intégré dans la nouvelle convention (titre XII). Des projets de dimension régionale seront ainsi financés par des fonds européens (F.E.D.E.R., F.E.O.G.A., F.S.E., F.E.D.).

L'ouverture commerciale, qui résulte de ce dispositif, est cependant susceptible de destabiliser profondément les économies de ces départements. C'est pourquoi une **disposition de sauvegarde** a été prévue dans la nouvelle convention. L'article 177 autorise, en effet, un Etat membre de la Communauté ou une de ses régions a prendre certaines mesures, restreignant l'entrée des productions d'un Etat A.C.P., lorsque cet accès privilégié aurait pour effet de troubler gravement sa situation commerciale.

Il faut, en outre, que cette ouverture commerciale ne pénalise pas les productions des départements d'outre-mer. **D'une part, ces productions devront bénéficier de contreparties aux facilités d'accès consenties aux productions A.C.P., dans le cadre du marché communautaire. D'autre part, l'accès privilégié de ces productions, en particulier le sucre et la banane, aux marchés des pays de la Communauté doit être assuré.**

- Parallèlement à ces actions développées dans le cadre communautaire, la France renforce ses liens avec les pays voisins des départements d'outre-mer.

Elle participe ainsi à la **Commission de l'Océan indien**, depuis 1986. Sous l'égide de cette commission, s'est déroulée la première foire internationale de Saint-Denis-de-La-Réunion qui a connu un grand succès. Le conseil de la Commission de l'Océan Indien, qui s'est réuni à Antananarivo (Madagascar), les 10 et 11 avril 1990, a arrêté divers projets en matière de pêche thonier et d'agriculture.

La coopération dans les Caraïbes et les Guyanes a fait l'objet d'une conférence plénière, les 5 et 6 avril 1990, qui a réuni, sous la présidence du Premier Ministre, plusieurs ministres, les parlementaires et les élus locaux ainsi que les représentants des chambres consulaires, des hauts fonctionnaires et les représentants de l'Etat dans la région.

Un décret du 18 juillet 1990 relatif à la coopération régionale Caraïbes-Guyane a institutionnalisé la conférence plénière, créé un poste de délégué interministériel et un fonds pour la coopération régionale caraïbes-Guyane, doté d'une enveloppe de 15 millions de francs en 1990, et prévu, enfin, une concertation avec les élus sur tous les aspects des projets de coopération engagés par l'Etat. En outre, les départements d'outre-mer pourront être associés aux commissions mixtes entre la France et certains Etats de la région. Des missions de représentation de la France pourront être confiées aux présidents des assemblées locales dans des négociations internationales intéressant les départements d'outre-mer. Les intérêts de ces départements seront représentés au sein de l'Organisation des Etats de la Caraïbe orientale (O.E.C.O.) et du Caribbean Community and Common Market (CARICOM). Enfin, le régime des visas d'entrée dans les départements français d'Amérique seront assouplis pour les hommes d'affaires, les responsables socio-professionnels et les hommes politiques des Etats de la zone.

IV. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À STATUT PARTICULIER

A. MAYOTTE

1. Une priorité : l'actualisation du droit applicable à Mayotte

L'actualisation du droit applicable à Mayotte est une condition préalable à l'essor économique de cette collectivité territoriale. L'annexe V de la loi de programme du 31 décembre 1986 avait ainsi rappelé que le développement de l'économie mahoraise supposait une **réforme, dans les cinq ans, du droit applicable**.

C'est donc à juste titre que la **loi n° 89-923 du 23 décembre 1989** relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, avant le 15 septembre 1991, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable à 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.

En application de cette loi, le Gouvernement a pris deux ordonnances, en date du 25 juin 1990 : l'ordonnance n° 90-570 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de diverses dispositions législatives relatives à **la santé publique** ; l'ordonnance n° 90-571 portant extension et adaptation de dispositions du code de l'urbanisme dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Par ailleurs, un second volet d'ordonnances relatives au **droit pénal, au droit du travail** et à la **protection de la nature** est en voie d'achèvement. La parution de ces textes est prévue pour le mois de décembre 1990. Un troisième volet d'ordonnances relatives à la **protection de l'environnement, à la lutte contre la pollution, au régime budgétaire et comptable** et au **droit des marchés publics**, sera prochainement soumis au conseil général, pour avis.

Enfin, les projets d'ordonnances relatives à la circulation routière, à l'examen des véhicules automobiles, à l'indemnisation des victimes des accidents de la circulation, à la santé et à la protection

sociale, aux risques majeurs et à l'extraction des matériaux sont en cours de préparation.

Votre commission des Lois, qui avait approuvé le projet de loi d'habilitation, avait néanmoins souligné **le risque que celle-ci ne soit pas utilisée**, comme en 1976 et 1979, et appelé, en conséquence le Parlement à la vigilance. A l'initiative du Sénat, la loi prévoit que le Gouvernement devra remettre à mi-parcours un rapport rendant compte de l'application de l'habilitation.

Il convient donc que les mesures déjà engagées soient suivies d'autres mesures poursuivant le même objectif. En outre, l'organisation des juridictions judiciaires et administratives, qui n'entre pas dans le cadre de l'habilitation, doit être au plus vite rapprochée du droit commun. Aucun projet dans ce sens n'a été présenté par le Gouvernement. Enfin, les services de l'Etat à Mayotte doivent être renforcés. Tel était le sens de l'annexe V de la loi de programme et du projet de plan d'action juridique élaboré par la commission créée en application de la convention Etat-Mayotte de 1987.

Outre cette modernisation du droit, la représentation de Mayotte au sein du conseil économique et social a été assurée par la loi n° 90-1001 du 7 novembre 1990.

2. La mise en oeuvre du programme de développement

La loi de programme du 31 décembre 1986 prévoyait la mise en oeuvre d'un plan de développement et les financements nécessaires.

Ce plan a fait l'objet d'une convention, signée par l'Etat et Mayotte le 28 mars 1987, qui couvre la période 1987-1991 et qui prévoit un programme de développement économique, social et culturel, un plan d'action juridique et un programme d'adaptation des finances locales et de mise à niveau des services. **L'effort financier nécessaire a été évalué à un milliard de francs dont 750 millions à la charge de l'Etat.**

Pour 1987, les crédits de l'Etat ont représenté 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 pour l'allongement de la piste aérienne (4 millions de francs).

Pour 1988, les crédits de l'Etat se sont élevés à 172,266 millions de francs. Outre la poursuite des opérations prévues 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 s'élèvent à 185,05 millions de francs. L'augmentation des crédits provient essentiellement d'un effort financier accru du FIDOM pour le port en eau profonde (54 millions de francs), l'assainissement des villages (5,95 millions de francs) et l'adaptation de l'enseignement (2,25 millions de francs). On relève également une augmentation des crédits en faveur des constructions scolaires du second degré (25 millions de francs).

En trois ans, le taux d'exécution de la convention s'élève ainsi à 60,7 %.

En ce qui concerne le port de Longoni, les travaux devraient être achevés au début 1992. L'allongement de la piste de l'aéroport de Longoni, pour sa part, a fait l'objet d'un appel d'offres au mois de septembre 1990. Les travaux pourraient débuter en 1991.

3. Les relations avec la République fédérale islamique des Comores

La politique gouvernementale tend à rechercher une évolution satisfaisante des relations entre Mayotte et la République fédérale islamique des Comores, dans le respect de la Constitution et des aspirations des populations concernées.

Après son élection à la présidence de la République fédérale islamique des Comores, Saïd Mohamed Djohar a rencontré le Président de République à Paris. Au mois de juin 1990, le Président de la République s'est rendu aux Comores à l'occasion d'une visite d'Etat dans les pays membres de la Commission de l'Océan Indien.

Les Comores semblent désormais prêtes à développer leurs échanges avec Mayotte. Cependant, elles n'ont pas renoncé à leur revendication de souveraineté sur l'île de Mayotte. Ce qui

constitue une limite très sérieuse à la coopération entre Mayotte et la République fédérale islamique des Comores.

En outre, l'évolution inquiétante des flux migratoires des Comores vers Mayotte constitue un obstacle supplémentaire au rapprochement. Sur une population mahoraise évaluée à 82 000 habitants, le nombre des immigrés clandestins est estimé à 18 000. Cette immigration clandestine s'effectue essentiellement par voie maritime. Jusqu'en 1980, les ressortissants comoriens se rendant à Mayotte étaient soumis à l'obligation de visa préalable. A cette date, les visas ont été supprimés pour les séjours inférieurs ou égaux à trois mois. Après le rétablissement des visas en 1986, un régime dérogatoire a été prévu en faveur des Comoriens se rendant à Mayotte pour un séjour inférieur à trois mois, sous la forme d'un visa de régularisation, délivré lors de leur arrivée à Mayotte.

En contrepartie de ce régime favorable, trois mesures ont été arrêtées :

- le refoulement immédiat des Comoriens sans document d'identité ;
- l'engagement par les Comoriens bénéficiant d'un visa de régularisation à respecter le délai de trois mois maximum de séjour, sous peine de ne plus obtenir l'autorisation de se rendre à Mayotte pendant un an ;
- l'expulsion des Comoriens en situation irrégulière, après information de l'ambassadeur, en cas de poursuites judiciaires ou de troubles à l'ordre public.

308 mesures de refoulement ont été prises en 1988, 510 en 1989 et 150 au 1er septembre 1990.

1 arrêté d'expulsion a été pris en 1988, 2 en 1989 et 10 au 1er septembre 1990.

Ces mesures ne semblent pas suffisantes. Le rétablissement d'un visa pour les Comoriens pourrait donc être envisagé, d'autant que ce flux migratoire concerne également La Réunion. Certains Comoriens ne font, en effet, que transiter par Mayotte pour acquérir la nationalité française avant d'aller s'installer à la Réunion où le revenu minimum d'insertion a été adapté.

Cependant, le Gouvernement préfère la lutte contre le travail clandestin au rétablissement des visas. Le projet d'ordonnance relatif au droit du travail contient des dispositions en ce sens.

B. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

1. La mise en oeuvre du nouveau statut

Le département de Saint-Pierre-et-Miquelon, a été érigé en collectivité territoriale de la République française par la loi du 11 juin 1985.

Cette collectivité territoriale a été dotée d'un conseil général de 12 membres élus au scrutin de liste par deux circonscriptions électorales, Miquelon-Langlade (4 conseillers) et Saint-Pierre (15 conseillers).

Ce conseil général exerce les compétences attribuées aux conseils généraux et régionaux. Il est assisté d'un comité économique et social à voix consultative.

Au niveau national, l'archipel est représenté par un député, un sénateur et un conseiller économique et social.

Plusieurs textes réglementaires ont été pris à la suite de la loi du 11 juin 1985, notamment :

- le décret n° 86-965 du 6 août 1986 relatif à la consultation du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon sur les avants-projets de loi et les projets de décret portant dispositions spéciales pour l'archipel ;**

- le décret n° 86-1208 du 26 novembre 1986 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil économique et social de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.**

Cependant, votre commission des Lois relève que le décret d'application prévu par l'article 46 de la loi, relatif à la nouvelle répartition des biens des collectivités publiques, n'est toujours pas paru.

2. Le conflit franco-canadien pour la détermination des zones de pêche

La pêche est la principale activité productive de Saint-Pierre-et-Miquelon. La modernisation du port doit être, en

conséquence, poursuivie pour le mettre à même d'assurer la réparation des navires dans les meilleures conditions. Par ailleurs, le règlement du conflit franco-canadien sur la détermination des zones de pêche et de la zone économique exclusive est tout à fait essentiel pour l'archipel.

L'origine de ce conflit remonte au Traité d'Utrecht (1713) qui a formalisé les droits des pêcheurs français sur les zones de pêche de Terre Neuve et du Golfe du Saint-Laurent, jusque là entièrement françaises. Ces droits ont été confirmés par le Traité de Paris (1763) et par un accord franco-britannique (1904).

Au début des années 1970, le Canada a remis en cause les droits français en créant des zones de pêche dans la limite des 200 milles. L'accord du 27 mars 1972, qui abrogeait l'accord franco-britannique, établissait un compromis selon lequel la France renonçait à ses droits antérieurs dans les zones concernées et accepter le retrait de sa flotte de pêche métropolitaine du Golfe du Saint-Laurent, à compter du 15 mai 1986. En contrepartie, le Canada acceptait, après cette date, le maintien d'une activité de pêche saint-pierraise dans le Golfe, dans la limite d'une dizaine de chalutiers ainsi que la présence d'embarcations côtières au large de Terre-Neuve. Il s'engageait, en outre, à accorder aux pêcheurs français des droits dans les zones de pêche qu'il envisageait de créer, dans les limites imposées pour la conservation des ressources.

Or, en 1977, le Canada, invoquant la clause de protection de la ressource, a instauré des quotas dans le Golfe. Dans le même temps, par ailleurs, la France et le Canada ont revendiqué leur souveraineté sur la partie du 3 PS incluse dans les limites de leur zone des 200 milles, la France ayant créé une zone économique exclusive par un décret du 25 février 1977.

La question des quotas a été réglée par des accords annuels (1977, 1978, 1979), puis un accord pluriannuel (valable jusqu'au 31 décembre 1986) a été conclu en 1980. Après 1986, les deux pays n'ont pu se mettre d'accord sur le montant des quotas. Après une aggravation du conflit en 1988, un compromis procédural du 30 avril 1988 a arrêté le principe d'une médiation.

A la suite de ce compromis, deux accords ont été conclus, le 30 mars 1989. Le premier institue un **tribunal d'arbitrage** chargé de délimiter les espaces maritimes entre la France et le Canada. Ce tribunal, qui siège à New-York, est présidé par M. Edouardo Jimenez de Arechaga, de nationalité uruguayenne.

En janvier 1990, la France et le Canada ont remis leurs mémoires au tribunal d'arbitrage et les ont échangés. Chaque partie prépare désormais un contre-mémoire.

Le deuxième accord fixe les modalités d'exercice de la pêche pour les chalutiers français dans la zone économique exclusive canadienne, à l'exclusion de la partie contestée du 3 PS pour les années 1989, 1990 et 1991 durant lesquelles se déroulera l'arbitrage international du litige relatif aux prétentions maritimes des deux États.

Les quotas de pêche attribués actuellement aux navires de pêche français (27 000 tonnes) pendant la durée de l'accord ainsi que l'allocation totale de morue pour les navires immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon dans le Golfe du Saint-Laurent sont ainsi fixés.

Si ces accords constituent un progrès, le règlement de ce conflit n'est cependant pas encore acquis.

* * *

*

Le développement économique des départements d'outre-mer implique que plusieurs conditions soient réunies.

En premier lieu, les fonds consacrés aux départements d'outre-mer doivent être mieux utilisés.

En second lieu, l'emploi local doit être développé. La réussite en ce domaine passe par des productions de qualité, une industrie performante et le maintien des cultures traditionnelles qui sont le support indispensable de la diversification agricole. En outre, la coopération régionale doit être renforcée et mise en oeuvre dans le respect des intérêts des départements d'outre-mer.

Le Sénat, garant des intérêts des collectivités locales, doit donc veiller à ce que les départements d'outre-mer puissent mieux s'épanouir et être davantage compétitifs dans l'ensemble des secteurs économiques.

Tout en appelant la Haute assemblée à la prudence et à la vigilance, votre commission des Lois a néanmoins décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits proposés pour 1991 en faveur des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier.