

N° 106

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Pierre LAGOURGUE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 584, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 11) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE BUDGET 1994 EST MARQUÉ PAR LE RETOUR AU RÉALISME FINANCIER	5
A. LA DOTATION DE L'OUTRE-MER	5
B. LES DOM, MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	5
II. UNE SITUATION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE TOUJOURS DÉGRADÉE	13
A. LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DU CHÔMAGÉ ET L'ADAPTATION AUX DOM DES REVENUS DE SUBSTITUTION	13
1. Le bilan	13
2. Les revenus de substitution	14
B. DES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES TROUBLÉES	18
1. L'octroi de mer	18
2. Les mécanismes de défiscalisation	20
3. Le débat filières traditionnelles - diversification	21
III. LA RESTAURATION DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS UN CONTEXTE DÉCENTRALISÉ	23
A. LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION	23
1. La Guadeloupe	24
2. La Martinique	24
3. La Guyane	26
4. La Réunion	29
5. Saint-Pierre-et-Miquelon	31
6. Mayotte	32
B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE	34
1. Le bilan des difficultés en matière de sécurité	34
• Crimes et délits	34
• Immigration	35
2. Les moyens de la justice	38

Mesdames, Messieurs,

Le budget pour 1994 du ministère des DOM-TOM n'échappe pas à la règle commune de volonté de maîtrise des dépenses publiques, dans le cadre du retour au réalisme financier –et ce malgré les difficultés particulières rencontrées par l'outre-mer.

Les crédits du ministère affectés aux quatre départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon sont en baisse de 7,5 %. En revanche, si l'on prend en compte les dépenses prévues à leur bénéfice par l'ensemble des ministères, la diminution est de 1,1 %.

limiter l'examen de la situation budgétaire de ces six collectivités au seul ministère de tutelle revient à ne prendre en compte que 4,1 % de l'effort de l'ensemble des ministères en faveur des départements et collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer. Soit 1 334 millions de francs pour 1994 sur les 32 552 millions consacrés par l'Etat à cette partie du territoire français.

Ces chiffres soulignent la difficulté de la tâche d'un ministre faiblement pourvu en moyens budgétaires et humains.

Ainsi, en 1994, les effectifs chargés au sein de l'ensemble des ministères de ces départements et collectivités sont stables en métropole (822 contre 824 en 1993) et en croissance sur place (personnels civils et militaires : 59 002 contre 58 542 en 1993, soit + 0,79 %). En revanche, ceux du ministère des DOM-TOM sont en baisse en métropole (286 au lieu de 290, soit - 1,38 %) et sur place (1 276 en 1994, 1 293 en 1993, soit - 1,3 %).

Le rôle d'impulsion, de coordination, de mobilisation, du ministère n'en devra être que plus fort car les objectifs affichés par le

ministre sont ambitieux : sortir d'une logique d'assistanat pour engager une démarche de développement concerté et responsable après une phase de restauration de l'Etat de droit, passant tant par des mesures en matière de sécurité que par l'ancrage de la décentralisation ; laquelle suppose des procédures budgétaires, contractuelles et européennes propres à assurer la meilleure utilisation des ressources disponibles et la stabilité du contexte financier et institutionnel. Tel est bien d'ailleurs le rôle de l'Etat que d'offrir un cadre législatif et réglementaire adapté, de définir des directions par sa politique budgétaire et fiscale et non de se substituer aux intervenants économiques dont le rôle sera essentiel dans les années à venir.

Parallèlement à la négociation des contrats de plan, plusieurs réformes sont en chantier : une loi d'orientation annoncée pour la session de printemps, l'adaptation de la loi quinquennale sur l'emploi, une révision des procédures de la créance de proratisation du RMI (décret en préparation), la simplification des mécanismes de mobilisation des aides européennes. Enfin, le débat sur l'aménagement du territoire doit être l'occasion de rechercher des voies nouvelles pour répondre, dans le cadre européen et dans le contexte régional particulier de ses parties du territoire national, à ce que le rapport du groupe outre-mer du commissariat général du plan, présidé par Gérard BELORGEY, a justement nommé «le défi des singularités» (1).

Un défi qui ne pourra être relevé que dans le cadre d'une politique d'ensemble du Gouvernement (2). M. Dominique PERBEN, ministre des DOM-TOM, entendu par la commission des Lois le 23 novembre, indiquait qu'il avait souhaité saisir de la question des relations interministérielles et de la répartition des fonds en ce qui concerne les DOM-TOM, M. Jean PICQ chargé par le Premier ministre d'une mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat.

(1) Commissariat Général du Plan - Groupe outre-mer présidé par M. Gérard Belorgey - Janvier 1993 «Le défi des singularités».

(2) Ministre à part entière comme son prédécesseur, M. Perben a conservé les attributions définies par le décret n° 88-836 du 20 juillet 1988.

I. LE BUDGET 1994 EST MARQUÉ PAR LE RETOUR AU RÉALISME FINANCIER

Le budget des départements d'outre-mer pour 1994, comme l'ensemble du budget, affiche une volonté de maîtrise des dépenses publiques.

A. LA DOTATION DE L'OUTRE-MER.

La dotation du ministère, d'un montant de 2 258,7 millions de francs, est en baisse quelle que soit la référence prise :

- de 5,6 % par rapport à la loi de finances initiale de 1993 ;
- de 2,4 % compte tenu des annulations de crédits intervenues en février et mai 1993.

Une telle baisse n'avait pas été constatée depuis 1986. On peut toutefois relativiser son importance en rappelant que les crédits du ministère des DOM-TOM ne correspondent qu'à 5,4 % de l'effort du budget de la Nation si l'on prend en compte les crédits de l'ensemble des ministères dont la contribution aux DOM, TOM et collectivités territoriales d'outre-mer s'élève à 41 736 millions de francs en 1994 (contre 42 052 en 1993). Sur cet ensemble, la baisse n'est plus que de 0,75 %.

B. LES DOM, MAYOTTE ET SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Comme pour l'ensemble du budget du ministère, les crédits affectés spécifiquement aux départements et aux collectivités territoriales d'outre-mer en 1994 sont en baisse. Ils représentent 59 % des dépenses du ministère (contre 60 % en 1993).

Le total des dépenses civiles et militaires du ministère⁽¹⁾ en faveur des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte s'élève

(1) Retracer par le «jaune» budgétaire parvenu au Parlement le 20 octobre, jour de la discussion du budget des DOM-TOM à l'Assemblée nationale.

pour 1994 à 1 334,4 millions de francs, soit une baisse de 7,5 % par rapport à 1993 (1 442 millions de francs en 1993). Ici encore, la prise en compte de l'effort de l'ensemble des ministères permet de relativiser cette baisse.

Ce sont donc au total 32 552 millions de francs dont bénéficieront ces départements et collectivités en 1994 contre 32 926 millions en 1993 soit une baisse de 1,1 %.

Le tableau suivant retrace succinctement l'ensemble de ces chiffres.

millions de francs

	1993 Dépenses civiles et militaires	1994	
		Dépenses civiles et militaires	Variation 1993
Crédits du ministère des DOM-TOM	2 393	2 258	- 5,6 %
Crédits DOM-TOM de l'ensemble des ministères	42 052	41 736	- 0,75 %
Crédits du ministère des DOM-TOM affectés aux DOM + St-Pierre-et- Miquelon + Mayotte	1 442	1 334	- 7,5 %
Crédits DOM + St-Pierre-et- Miquelon + Mayotte de l'ensemble des ministères	32 926	32 552	- 1,1 %

Cette récapitulation relativise la baisse des crédits dont cet avis a pour objet de faire l'analyse.

En effet, ces 1 334 millions de francs en 1994 ne représentent que 4,1 % de l'effort de l'ensemble des ministères en faveur des DOM et des collectivités territoriales d'outre-mer.

Il est possible de retrouver, en examinant les prévisions de dépenses pour 1994, les priorités du budget général :

Ainsi; les crédits affectés aux DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte par les ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et du travail augmenteront-ils respectivement de 0,2 %, 0,01 %, 20 % et 9 %.

En outre, le ministère de l'environnement accroîtra de 22 % les dépenses en leur faveur.

En revanche, les ministères du logement et de la ville voient baisser de manière préoccupante les crédits qu'ils affecteront à ces collectivités locales d'outre-mer, ce qui atténue la portée de l'adoption de la loi de finances rectificative (100 millions de francs pour le logement) et du plan de relance ville (220 millions de francs).

Pour en revenir aux considérations spécifiques à ce budget, deux engagements pris par le ministre des DOM-TOM, M. Dominique Perben, devant l'Assemblée nationale, le 20 octobre 1993, lors de l'examen de son budget mériteraient d'être respectés :

- celui, explicite, de s'attacher à résorber le déficit entre autorisations de programme et crédits de paiement sur lequel la présentation du budget 1994 n'apporte guère d'éléments positifs ; à ce sujet, le ministre devait parler d'une « véritable crise de trésorerie » (1) ;

- celui, indirect, de ne plus recourir aux annulations de crédits pratiquées avant son entrée en fonctions (3,25 % des crédits du ministère en 1993 dont une partie annulée dès février).

Les difficultés entraînées par la modicité du budget propre du ministère des DOM-TOM n'étaient d'ailleurs pas sous-estimées par le rapport du groupe « outre-mer » du commissariat général du Plan, lequel parlait du risque de « l'effet pervers de marginaliser le ministère responsable en première ligne et de déresponsabiliser les autres » (2), lesquels détiennent pourtant 96 % des crédits affectés en 1994 aux DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (hors gestion des services).

Ce même rapport relativisait en revanche, en ces termes, l'importance accordée au volume des concours budgétaires et financiers : « Mais la leçon des dernières années – qui ont vu un très satisfaisant développement des moyens en crédit accordés à l'outre-mer – est que les solutions ne peuvent exclusivement résulter du volume des concours budgétaires et financiers obtenus. Ceux-ci ne peuvent modifier significativement les données structurelles si le double contexte, économique et psychologique, ne change pas. »

(1) *Journal officiel - Débats Assemblée nationale, 2^e séance du 20 octobre 1993, p. 4588.*

(2) *op.cit. p. 50 et 51*

Une disposition d'esprit qui pourrait être entendue lors de la mise en oeuvre des nouveaux contrats de plan ou de l'affectation des fonds européens qui constituent deux instruments privilégiés de la coopération entre l'Etat et les DOM.

Car si le ministre annonçait à l'Assemblée nationale le 20 octobre que les contrats de plan mis en place dans le cadre du XI^e plan pourraient permettre aux DOM de bénéficier de 3,3 milliards de francs (soit plus 50 % par rapport à la période précédente) et qu'en prenant en compte les fonds structurels européens et leur contrepartie à la charge des collectivités locales, 15 milliards de francs seraient au total affectés aux infrastructures des DOM, l'évolution des fonds du FIDOM apparaît comme un recul en matière de décentralisation.

• Le FIDOM

Pour 1994, les autorisations de programme de la section générale ont été privilégiées par rapport à celles du chapitre «section régionale et départementale» comme le fait apparaître le tableau suivant :

(en millions de francs)

SECTIONS	1990	1991	1992	1993	1994
FIDOM général					
Chapitre 68-01 article 10					
AP	467	445	434	402	421
CP	466*	340	284	399	373
FIDOM régional					
Chapitre 68-03 article 10					
AP	73	73	67	64	
CP	39	48	60	67	
FIDOM départemental					
Chapitre 68-03 article 20					
AP	98	98	84	73	
CP	58	96	64	66	
TOTAL régional + départemental				AP 137 CP 133	AP 119 CP 129

Source : ministère des DOM-TOM

NB : Ces données tiennent compte des annulations, des gels et des mouvements opérés en cours d'année pour les années 1990-1993.

* Compte tenu d'une masse de crédits de paiement reportés de 1989 d'un montant de 253 millions de francs.

Cette évolution a été justifiée par M. PERBEN, lors de son audition par la commission des Lois, par le financement de la première tranche annuelle des nouveaux contrats de plan, lesquels bénéficieront d'une hausse de 50 % traduisant la contrepartie nationale du doublement du montant des fonds structurels européens. Il a indiqué qu'il souhaitait pouvoir procéder à un rééquilibrage dans les années qui suivront.

Les sections locales ne se voient attribuer ainsi en 1994 que 22 % des autorisations de programme du FIDOM (contre 25 % en 1993).

En outre, la présentation par article du chapitre 68-03 «subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer» (sections régionale et départementale) ne permet pas pour 1994 de faire apparaître la répartition entre régions et départements contrairement à 1993. Pour 1993, 46 % des autorisations de programme et 51 % des crédits de paiement avaient été attribués aux régions.

En partant d'un partage identique pour 1994, et compte tenu de la clé de répartition des autorisations de programme reproduite ci-dessous (tableau A), les 119 millions prévus pour 1994 pourraient être répartis ainsi (tableau B).

Tableau A : La clé de répartition des autorisations de programme entre les quatre DOM et les deux collectivités territoriales au titre des sections départementale et régionale est reconduite d'année en année.

Cette clé est la suivante :

(en %)

	Section départementale	Section régionale
Guadeloupe	20,0	26,0
Martinique	20,7	26,8
Guyane	10,4	16,2
Réunion	24,2	31,0
St-Pierre-et-Miquelon	8,0	-
Mayotte	16,7	-
TOTAUX	100	100

Source : ministère des DOM-TOM

Tableau B : Répartition prévisionnelle des autorisations de programme du chapitre 68-03

(en millions de francs)

	Section départementale	Section régionale
Guadeloupe	12,8	14,3
Martinique	13,2	14,7
Guyane	6,7	9
Réunion	15,5	17
St-Pierre-et-Miquelon	5,1	-
Mayotte	10,7	-
TOTAUX	64	55

Cette tentative de répartition ne lève pas l'aléa des crédits de paiement ouverts dans le projet de loi de finances dont le taux de couverture des autorisations de programme reste insuffisant (54 millions de mesures nouvelles en crédits de paiement en 1994 pour 119 millions de nouvelles autorisations de programme).

Enfin, si l'on peut se féliciter des efforts de déconcentration effectués depuis 1990 pour accélérer la mise en oeuvre du FIDOM général, lesquels ont conduit à un taux de consommation des crédits de paiement disponibles qui approche 100 %, il n'est pas encore possible de dresser le bilan de 1993, compte tenu des modifications intervenues en cours d'année et à venir dans le projet de loi de finances rectificative.

Au-delà des fonds nationaux déconcentrés ou décentralisés, les DOM reçoivent également, en tant que partie intégrante des communautés européennes, des aides spécifiques.

• Les fonds structurels européens

En application de l'article 227-2 du traité de Rome, l'esprit du programme d'action POSEIDOM (programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité des départements d'outre-mer) adopté

par décision du conseil des communautés européennes du 22 décembre 1989, a été confirmé par une déclaration annexée au traité de Maastricht.

Celle-ci reconnaît la notion de régions ultrapériphériques à l'égard desquelles «il reste possible d'adopter des mesures spécifiques (...) dans la mesure ou aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions».

Le POSEIDOM est un programme d'actions, c'est-à-dire qu'il fixe un certain nombre d'orientations qui doivent ensuite faire l'objet de mesures d'application.

Pour ce qui concerne le financement du POSEIDOM, plusieurs sources budgétaires communautaires sont sollicitées.

Tout d'abord les fonds européens (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - section orientation) assurent le financement des mesures structurelles telles que définies dans le Cadre Communautaire d'Appui (CCA) et complétées par les Programmes d'Initiative Communautaire (PIC), et particulièrement Régis, axé prioritairement sur l'éloignement, la prise en compte des spécificités agricoles, la coopération régionale qui sont les thèmes majeurs du POSEIDOM.

L'année 1989 a été marquée par l'entrée en vigueur de la réforme des fonds structurels européens. Les DOM ont été retenus au nombre des régions prioritaires qui devaient bénéficier en premier lieu des contributions communautaires.

Les DOM ont ainsi bénéficié pour la période 1989-1993, soit pour cinq années, d'environ 750 millions d'écus, soit au taux de 1989 de 5,250 milliards de francs ainsi répartis :

FONDS	GUADELOUPE	GUYANE	MARTINIQUE	RÉUNION	TOTAL
FEDER	79,3	33,8	78,4	134,0	325,5
FEOGA	23,2	12,0	20,0	69,7	124,9
FSE	63,4	27,6	66,1	142,9	300
TOTAL	165,9	73,4	164,5	346,6	750,4

(en millions d'écus)

Par ailleurs, les dotations des CCA ont été complétées à partir de 1991 par d'autres crédits mobilisés dans le cadre des programmes d'initiative (PIC), décidés par la commission pour traiter de problèmes particuliers à certaines régions ou à certains secteurs économiques et sociaux.

Les DOM ont bénéficié au cours de la période 1991/1993 d'un grand nombre de ces initiatives, parmi lesquelles :

- REGIS (régions isolées) : 96,05 millions d'écus
- ENVIREG (protection de l'environnement régional) : 10 millions d'écus
- STRIDE (recherche) : 8 millions d'écus
- LEADER (développement rural) : 6,2 millions d'écus
- PRISMA (préparer les PME-PMI à l'échéance de 1992) : 1,3 million d'écus
- TÉLÉMATIQUE (développement de centres serveurs) : 4 millions d'écus
- NOW-EUROFORM-HORIZON (formation professionnelle) : 2,5 millions d'écus.

Au total, un complément de 128 millions d'écus soit environ 900 millions de francs.

Lors de sa réunion du 21 octobre 1993, la commission européenne a réparti les fonds structurels pour la période 1994-1999. Elle a prévu le **doublement des fonds attribués aux DOM** pour cette période de sept ans ce qui, en moyenne et compte tenu du taux de l'écu, pourrait donner une **augmentation de moins de 50 % du montant annuel.**

L'articulation de l'ensemble de ces crédits alloués aux DOM n'est pas exempte de difficultés comme le rappelleront les développements consacrés par ce rapport aux processus de décentralisation et de déconcentration.

M. PERBEN a indiqué à la commission des Lois que les critères de répartition des fonds européens de l'objectif 1 étaient en cours d'examen et qu'il recherchait un mode de répartition cohérent et viable dans la durée permettant de soutenir les régions défaillantes sans pénaliser celles dont la gestion est satisfaisante.

II. UNE SITUATION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE TOUJOURS DÉGRADÉE

Les retards à la résorption desquels contribuent les aides européennes sont si réels qu'ils se traduisent par une situation sociale et économique caractérisée par un taux de chômage sans comparaison en métropole. Celui-ci résulte notamment des difficultés de renouvellement des activités économiques, notamment dans le contexte de libre-échange imposé par la reconnaissance de l'appartenance à l'Europe.

A. LES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DU CHÔMAGE ET L'ADAPTATION AUX DOM DES REVENUS DE SUBSTITUTION

1. Le bilan

Les DOM continuent à connaître un taux de chômage qui peut atteindre le triple de celui de la métropole (de 24,1 % en Guyane à 36,9 % à la Réunion).

L'évolution depuis 1990 est la suivante :

	1990			1991		1992		1993 (1er semestre)		
	DEFM	% POP. ACTIVE	INSEE	DEFM	% POPU. ACTIVE	DEFM	% POPU. ACTIVE	DEFM	% POPU. ACTIVE	% CHÔMEURS INDEMNISÉS
GUADELOUPE	29 358	17	31,1 %	34 347	19,8	36 727	19,6	38 869	22,5	28,8
MARTINIQUE	26 762	16,2	32,1 %	29 967	18,9	35 678	17,9	35 839	21,7	40,6
GUYANE	4 358	8,9	24,1 %	4 664	8,8	6 398	10,1	7 394	15,2	39,1
RÉUNION	53 785	23	36,9 %	59 270	23,8	61 743	26,6	73 736	31,5	54,0

Source : Ministère des DOM-TOM

Le tableau précédent retrace les demandes d'emploi en fin de mois (DEFM) répertoriées par l'ANPE. Comme le montre la référence au recensement de 1990 de l'INSEE, ces données ANPE

sous-estiment encore la réalité du chômage, notamment en raison du peu d'effet attaché dans ces départements à l'inscription à l'ANPE : les offres d'emplois manquent et l'accès à l'indemnisation suppose de réunir des critères rarement acquis par les chômeurs domiens (cf. taux de couverture pour 1993).

Selon les chiffres de l'ANPE, le chômage présente deux caractéristiques :

- La part des jeunes chômeurs traditionnellement très élevée dans les DOM y est en diminution. En 1993, en Martinique et en Guyane, elle est inférieure à la moyenne de la métropole (respectivement 19 % et 17,4 %) ; en revanche, en Guadeloupe (23,8 %) et surtout à la Réunion, elle demeure préoccupante (25,2 % en quasi-stagnation).

- Le pourcentage des chômeurs de longue durée (plus d'un an) y reste en moyenne supérieur à celui de la métropole : 37,7 % dans les DOM contre 30,7 %. Toutefois l'évolution n'est pas homogène :

- Guadeloupe et Martinique sont en augmentation constante avec des taux de 43 % et 44 % ;

- La Guyane est également en forte hausse mais conserve un taux inférieur à celui de la métropole (29,2 %) ;

- En revanche, à la Réunion, l'indicateur est en baisse avec 31,9 %.

2. Les revenus de substitution

Le montant des prestations versées aux chômeurs dans les DOM est aligné sur celui pratiqué en métropole ; toutefois les conditions d'accès, notamment la durée d'affiliation préalable exigée, limite le nombre des bénéficiaires.

Ce facteur, combiné avec le moindre développement économique et les particularités du régime des prestations familiales, explique les caractéristiques du RMI (revenu minimum d'insertion) ouvert dans les DOM depuis le 1er janvier 1989.

En métropole, le RMI concerne 1,8 % de la population, dans les DOM, 18 % de la population en relèvent.

Toutefois, la progression des bénéficiaires dans les DOM se stabilise (+ 2,1 % en 1992 contre 6,8 % en 1991) contrairement à la métropole (+ 17,7 % en 1992 contre + 16,2 % en 1991).

En application de l'article 51 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion qui prévoyait l'application aux DOM du RMI selon les modalités particulières d'application prises «par décret en Conseil d'Etat après consultation des collectivités locales compétentes», l'article 3 du décret du 20 janvier 1989 a fixé à 80 % du montant applicable en métropole le RMI domien. Cette minoration tenait compte de la valeur du SMIC dans les DOM ⁽¹⁾.

Elle s'accompagnait néanmoins d'un corollaire prévu à l'article 2 dudit décret : dans la limite de la somme des 20 % supplémentaires qui auraient été versés en métropole (100 % - 80 %), l'Etat peut ajouter sa participation à la participation financière du département prévue par la loi du 1er décembre 1988 précitée. Les départements doivent en effet, dans les DOM comme en métropole, inscrire à leur budget, un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion.

Ces crédits sont destinés à financer des actions nouvelles d'insertion des bénéficiaires du RMI.

La loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle comportait un article 7 ainsi rédigé :

«Les modalités particulières d'application de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 prévues par le second alinéa de l'article 51 de ladite loi doivent permettre notamment de mieux prendre en compte les spécificités économiques et sociales de ces départements afin d'améliorer :

1° Les modalités de fixation de l'allocation et de détermination des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation de revenu minimum d'insertion notamment en ce qui concerne les personnes non salariées des professions agricoles ;

(1) Depuis 1990, une politique d'alignement progressif des valeurs du SMIC dans les différents DOM a été menée, aboutissant au 1er janvier 1992 à la suppression de l'écart existant entre le SMIC de la Réunion et celui des Antilles-Guyane. Au 1er septembre 1993, la différence entre le SMIC des DOM et le SMIC métropolitain est de 13,62 % (taux horaire de 31,13 F au lieu de 34,83 F). Le Gouvernement ne souhaite pas poursuivre le rapprochement de ces taux tant que les perspectives économiques ne permettront pas aux ententes de le supporter.

2° *Les règles relatives aux modalités de calcul, de déconcentration, de gestion et d'affectation de la différence de montant définies au deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 20 janvier 1989 portant application aux départements d'outre-mer de la loi n° 38-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.*».

Ainsi, le 2°, sans se saisir d'une matière réglementaire, impliquait-il la nécessaire révision des modalités de calcul, de déconcentration, de gestion et d'affectation de la créance de proratisation.

Ce nouveau décret a été soumis au Conseil d'Etat et devrait aborder rapidement la phase de signature. Il confirmera la pratique instaurée depuis 1989 en inscrivant dans le texte que la participation de l'Etat est égale aux 20 % et non plafonnée à ces 20 % comme le prévoit le texte actuel.

Il ne devrait pas contredire la volonté, confirmée par le ministre à la commission des Lois, de verser désormais le montant de la créance en début d'année et d'en déconcentrer la gestion pour permettre aux bénéficiaires de l'intégrer utilement aux programmes d'insertion.

Sur la base des propositions d'utilisation présentées par les préfets et retenues par le gouvernement, les crédits de la créance de proratisation, inscrits au chapitre 46-01 du budget des charges communes, « Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer », sont répartis entre les budgets des différents ministères concernés par le financement des actions d'insertion correspondantes, pour chacun des DOM.

Le montant de la créance 1993 est de 702 millions de francs. Il a été calculé lors de l'élaboration de la loi de finances par référence au nombre d'allocataires connu en juin 1992. Toutefois, compte tenu du décalage initial dans les paiements de la créance (1), le paiement en 1993 de la créance due au titre de 1993, s'il ne cause aucune rupture dans les paiements parvenus aux départements (ceux-ci étant calculés par référence aux bénéficiaires seront au demeurant plus importants compte tenu de la légère croissance du nombre des allocataires), pose le problème de la créance due au titre de 1992 (calculée par référence aux bénéficiaires de juin 1991) qui n'aurait pas été payée. Le ministre des DOM-TOM s'en est expliqué

(1) La loi de finances pour 1990 prévoyait ainsi une créance de proratisation d'environ 400 millions de francs, montant approché représentatif de la créance due au titre de 1989.

en ces termes lors de la discussion de son budget à l'Assemblée nationale, le 20 octobre (1) :

«Certains députés, peu au fait de ce problème, peuvent se demander pourquoi une de ces créances a mystérieusement disparu.

«L'explication est simple. Lorsque ce dispositif a été institué, la créance distribuée au cours de l'année n était celle de l'année n-1. Mais comme, à un moment donné, on a distribué, au cours de l'année n, la créance de l'année n, il y a eu effectivement une créance qui n'était pas distribuable et qui, en tout cas, n'a pas été distribuée. C'était un débat qui, à Constantinople, aurait eu un certain succès.

«Mais peu importe ! Nous considérons, vous comme moi, qu'il y a une sorte de dette de l'Etat. Mais nous savons, vous comme moi, qu'il y a aussi une dette des conseils généraux au titre de la politique d'insertion, en tout cas dans certains départements.

«Dans le cadre des discussions que nous allons avoir en vue de réformer le dispositif du RMI, la concertation que nous engagerons avec les conseils généraux pour savoir qui fait quoi, nous donnera une bonne occasion de régler au fond cette affaire de fonds».

Il semble en effet souhaitable que ce problème se règle par la négociation Etat-collectivités locales, laquelle devrait également permettre l'évolution de l'ensemble de la gestion de ces crédits d'insertion. M. Perben annonçait, lors d'une communication au conseil des ministres du 17 novembre 1993, que la gestion de ces crédits serait déconcentrée et qu'ils devraient être mobilisés en faveur d'emplois d'utilité collective.

Les crédits de 1993 ont été répartis à raison des deux-tiers en juin et du dernier tiers en octobre.

Pour 1994, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au chapitre 46-01 des charges communes sont en baisse de 9,5 % (635,2 millions) pour tenir compte de la relative stabilisation du nombre de bénéficiaires et de l'achèvement de l'alignement des prestations familiales dans les DOM sur celles de la métropole.

Le revenu minimum n'étant pas une fin en soi, l'accent devrait également être mis sur la formation.

En 1992, l'accès aux mesures du plan-emploi a concerné un allocataire sur trois soit 31 000 personnes (+ 88 % par rapport à 1991).

(1) J.O. Débats Assemblée nationale - 3^e séance du 20 octobre 1993 - p. 4624.

En matière de formation, notamment universitaire, l'ANT (agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer) devrait être conduite à réorienter sa mission vers la mobilité en coordination avec les services existant en métropole. Elle pourrait ainsi se concentrer sur un rôle de sensibilisation des structures de droit commun et d'orientation initiale vers ces services des personnes originaires de l'ensemble de l'outre-mer.

Cette redéfinition de son rôle, en cours d'élaboration, explique la réduction sensible de la dotation qui lui est attribuée au sein du budget du ministère des DOM-TOM : - 23,7 % pour 1994. Le ministre a indiqué à la commission des Lois que les déficiences passées dans la gestion de l'ANT auraient pu mettre en cause sa pérennité.

B. DES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES TROUBLÉES

Les DOM et collectivités territoriales d'outre-mer traversent, comme l'ensemble du monde développé, une période de mutation comportant certaines caractéristiques compte tenu de leur double appartenance à l'Europe (zone de libre circulation des marchandises) et à des régions où ils sont confrontés, avec une base économique peu diversifiée, à la concurrence de pays à très faible coût du travail.

Le PIB par habitant des collectivités d'outre-mer est environ trois fois inférieur à celui de la métropole, il est en revanche très supérieur à celui des autres pays de la Caraïbe et de l'océan indien.

Sans aborder le fond des difficultés économiques, lesquelles relèvent d'autres compétences et ont notamment fait l'objet de développements approfondis du rapport du groupe outre-mer du commissariat général du plan ⁽¹⁾, quelques aspects institutionnels méritent d'être rappelés ici pour leurs incidences économiques.

1. L'octroi de mer

Au-delà de la ressource que constitue cette taxe dont les taux variables sont fixés par la région, l'octroi de mer a constitué

(1) cf. référence ci-dessus.

jusqu'ici, grace au différentiel fiscal qu'il instaurait au bénéfice des productions locales, un mécanisme de protection des activités concurrencées.

Selon certaines études, trois entreprises sur cinq ne pourraient pas survivre dans les DOM sans l'octroi de mer.

Or, si la communauté européenne reconnaît la nécessité de dispositions spécifiques aux DOM, la cour de justice considère l'octroi de mer comme ayant un effet équivalent à un droit de douane incompatible avec les principes de libre circulation et de concurrence (Arrêt du 16 juillet 1992 sur une question préjudicielle de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion).

La France ayant obtenu un régime transitoire jusqu'en 2003, la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 a réformé, à compter du 1er janvier 1993, le régime de l'octroi de mer. En application de ce texte, les conseils régionaux de Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion fixent les taux de l'octroi de mer.

Les conseils régionaux de la Réunion et de Guyane ont voté, afin qu'ils puissent s'appliquer à la date indiquée ci-dessus, les taux d'octroi de mer applicables aux productions intérieures ainsi qu'aux introductions. Les conseils régionaux des deux départements des Antilles (Guadeloupe et Martinique) ont voté en 1992 les seuls tarifs d'octroi de mer applicables aux productions intérieures ainsi que le régime des exonérations énoncé par l'article 10 de la loi précitée. Ces tarifs ont été considérés par la Commission des Communautés Européennes comme pouvant s'appliquer dès le 1er janvier 1993.

Les tarifs applicables aux introductions n'ayant pas été votés en temps opportun dans les deux départements des Antilles, une disposition de la loi de finances rectificative pour 1992 (article 30 de la loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992) a maintenu pour six mois le tarif applicable au 31 décembre 1992.

Le 30 juin 1993, les conseils régionaux des deux départements précités avaient pris les délibérations fixant les tarifs d'octroi de mer applicables aux introductions et, dans le même temps, par une autre délibération, avaient modifié le régime des exonérations applicables aux productions intérieures.

Ces délibérations ont été aussitôt transmises à la Commission des Communautés Européennes où elles sont en cours d'examen.

Car, le nouveau mécanisme admet des exonérations totales ou partielles pour les produits locaux sous réserve de

justification auprès de la Commission européenne qui statue par accord implicite ou rejet. Ces exceptions doivent relever d'un programme de développement économique et social justifiant une fiscalité différente pour les produits obtenus localement.

Il est à prévoir que si $\frac{1}{2}$ régions ne pratiquent pas une politique cohérente et concertée d'exonération, elles se verront sanctionner par la commission européenne. A contrario, elles ne peuvent basculer abruptement d'un régime très protecteur à une situation de parfaite concurrence.

L'article 50 quinquies du projet de loi de finances résultant d'un amendement du gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale, a relevé le plafond du droit additionnel à l'octroi de mer à 2,5 % pour faciliter le rétablissement de l'équilibre des budgets des régions.

2. Les mécanismes de défiscalisation

Introduits en 1986, ils ont subi des révisions ayant provoqué des effets «d'accordéon» en 1992 (mesures restrictives) puis en 1993 (assouplissement).

Ils peuvent constituer un instrument intelligent d'orientation des investissements, notamment en matière de logement, l'une des priorités du ministère, tant du point de vue économique (effet d'entraînement du bâtiment) que du point de vue social (réhabilitation, insertion) –encore faudrait-il assurer une certaine stabilité du dispositif.

Pour les particuliers (article 199 undecies du CGI), l'objectif poursuivi, l'amélioration des conditions de logements, a été globalement atteint.

En revanche, la relance dans ce secteur s'est en général accompagnée d'une hausse du foncier et d'un certain endettement des ménages. Certaines réalisations n'ont par ailleurs pas suffisamment tenu compte des nécessités de l'environnement.

Les particuliers pouvaient également bénéficier de la défiscalisation par des souscriptions au capital. Cette possibilité semble avoir été peu utilisée.

Les dispositions adoptées lors du vote de la loi de finances rectificative applicable au 1er juillet 1993 ont pour objet de relancer les investissements éligibles à la défiscalisation.

3. Le débat filières traditionnelles - diversification

Le gouvernement a pu négocier des dispositifs particuliers pour les filières du rhum et de la banane.

En revanche, la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon, résultant de l'arbitrage défavorable à la France sur la zone économique (New-York - 10 juin 1992) ainsi que des mesures de conservation des ressources poissonnières en voie de raréfaction est critique et exemplaire des difficultés de réorientation, dans un contexte régional peu ouvert et une économie faiblement diversifiée.

La formation du nouveau gouvernement canadien devrait permettre la reprise, en janvier 1994, des négociations interrompues après la fixation par le Canada de quotas de pêche inférieurs au minimum nécessaire à la survie de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon. 60 % des travailleurs du secteur privé y seront sans travail cet hiver dans l'attente d'un accord dont les perspectives ne peuvent être, en tout état de cause, que limitées en raison de l'appauvrissement des ressources. M. PERBEN a confirmé que la position de la France, en cours d'élaboration, s'attacherait à la renégociation de la part des Saint-Pierrais dans le cadre des ressources limitées et à l'élargissement de la négociation aux relations entre l'archipel et les provinces de l'Est canadien.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, comme ailleurs, le tourisme peut constituer une alternative après réalisation des modifications de l'aéroport annoncées par le ministre.

Le dispositif législatif et réglementaire existe pour faciliter le développement du tourisme :

- La Martinique a mis l'accent sur la promotion à travers l'office du tourisme doté de 40 millions de francs (2/3 venant du département, 1/4 de la région), la formation professionnelle et l'aide au développement artisanal.

- En Guadeloupe, le contrat de plan a dû être réorienté vers le rééquilibrage régional compte tenu des conséquences du cyclone Hugo et des difficultés du secteur.

L'aide de l'Etat a été importante : dans le cadre du plan de relance de l'économie, 42,5 millions auront contribué à l'amélioration de l'hôtellerie, à la valorisation du potentiel touristique et à l'amélioration de l'environnement ;

- En Guyane, le bilan est nuancé : l'impact des actions de l'agence régionale pour le développement du tourisme et des loisirs en Guyane, mise en place lors de la décentralisation et subventionnée par le conseil régional, est resté faible. L'évolution devrait reposer sur une structure plus souple et des financements plus diversifiés.

- A la Réunion, les structures étatiques et départementales sont en place ; les professionnels s'organisent.

Le comité régional du tourisme pourvu de 30 millions de francs à parité par la région et le département assure la promotion du tourisme en recherchant notamment une diversification au-delà des métropolitains vers la Suisse, l'Allemagne, la Belgique et l'Afrique du sud.

Les possibilités de développement existent et peuvent être combinées avec la nécessaire amélioration des conditions de vie des domiens, notamment en matière de logement et d'environnement, dans le cadre d'une politique d'urbanisation maîtrisée.

Mais si les besoins existent, leur mise en oeuvre administrative et financière repose sur des équilibres complexes, compte tenu, notamment, des mécanismes de décentralisation.

Le développement économique suppose également un climat de confiance propice aux investissements. Celui-ci implique au préalable que des assurances soient données en matière de cadre institutionnel et de sécurité.

Devant l'Assemblée nationale, le 20 octobre ⁽¹⁾ M. PERBEN a marqué son attachement «aux plans départementaux de sécurité dont le Gouvernement a décidé la mise en oeuvre dans les quatre départements d'outre-mer» tout en rappelant le rôle qu'auraient à jouer les projets de contrats de ville et les conventions de développement social urbain en matière de prévention ainsi que l'indispensable politique de renouveau économique.

(1) J.O. Débats, Assemblée nationale, 2ème séance du 20 octobre 1993, p. 4587.

III. LA RESTAURATION DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS UN CONTEXTE DÉCENTRALISÉ

A. LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION

La mise en place de la décentralisation n'a pas toujours été bien maîtrisée et plusieurs collectivités locales sont dans une situation de crise financière (la région et le département de Guyane, la région de Martinique connaissent des déficits préoccupants).

L'article 50 ter du projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale, sur amendement du gouvernement, autorise les conseils régionaux des DOM à affecter au rétablissement de l'équilibre du budget jusqu'à la moitié du montant de la dotation routière.

L'article 50 quater institue une taxe de trente francs maximum par passager aérien ou maritime embarquant dans ces régions.

Les orientations du ministère pour 1994 sont destinées à aider les collectivités locales à redresser leur situation financière (conséquence de l'aménagement du régime de l'octroi de mer, concertation sur l'utilisation de la créance de proratisation, amélioration des procédures de transfert des fonds européens,...). Elles ne se traduisent pas nécessairement en termes budgétaires.

L'exercice du conseil, de l'assistance ou du contrôle de l'Etat sera davantage assuré.

Le renouvellement des contrats de plan devrait fournir également un cadre de négociation et d'encadrement bien accueilli, compte tenu des difficultés de gestion rencontrées par des régions qui ne pourront plus investir dans les mêmes proportions que dans les années passées.

Au-delà de ces éléments communs, en 1993, la situation budgétaire de chacune des collectivités concernées par cet avis est variable (1).

(1) Informations collectées par le ministère des DOM-TOM

1. La Guadeloupe

- Le budget primitif de la région a été réglé et rendu exécutoire par le préfet avec un excédent prévisionnel de 98 millions de francs.

Le préfet a cherché à préserver la capacité d'intervention de la région dans les secteurs suivants : formation et éducation, amélioration du milieu urbain, soutien au département.

Ont également été conservés les crédits nécessaires pour les contreparties régionales dans le cadre du prochain cadre communautaire d'appui (CCA 1994-1999).

- Le budget primitif pour l'exercice 1993 du département d'un montant de 1 798 millions de francs, est en diminution de 2,9 % par rapport au budget primitif précédent.

L'effort d'austérité dont le conseil général semble faire preuve afin de tenir compte de la conjoncture et préserver la confiance des bailleurs porte essentiellement sur les dépenses d'investissement (- 17 %) et la réduction du volume d'emprunts nouveaux.

L'exercice de compétences conjointes par le conseil régional et par le conseil général a concerné essentiellement le domaine des interventions économiques (restructuration de la filière canne-sucre et de la compagnie «Air Guadeloupe»).

Une certaine harmonisation de leurs interventions est constatée, sans procédure particulière, par complémentarité, sans donner lieu à la mise en place de structure de coordination.

2. La Martinique

Le budget primitif 1993 de la région a été réglé et rendu exécutoire par le préfet avec un déficit prévisionnel de 620 millions de francs et un volume d'emprunts nouveaux de 150 millions de francs.

Afin de réduire le déficit de la région, estimé par la chambre régionale des comptes à 933 millions de francs au 31 décembre 1992, le préfet a décidé une augmentation des recettes

fiscales : le taux de la taxe sur les carburants a été relevé et, conformément aux recommandations de la chambre régionale des comptes, le taux d'augmentation des contributions directes a été porté à 224 %.

Le prélèvement sur la section de fonctionnement pour financer la section d'investissement a été porté à 245 millions de francs, soit la totalité des recettes de la taxe sur les carburants et de l'excédent de fonctionnement courant.

En matière d'investissement, les dépenses ont été globalement réduites, notamment les chapitres «subventions aux tiers» et «subventions aux communes». Tous les projets d'investissement ont été réexaminés mais, afin de ménager une certaine capacité d'intervention de la région, il a été estimé nécessaire de préserver les domaines suivants : l'éducation, le contrat de plan en matière de santé, l'entretien de la forêt littorale, les travaux urgents sur le réseau routier, l'intervention économique pour soutenir la filière canne-sucre et le secteur pêche.

• Le budget primitif 1993 du département a été adopté dans les délais légaux et en équilibre. Son montant global de 1 869 millions de francs est en progression de 1,57 % par rapport au budget primitif 1992.

L'endettement global est de 997 millions de francs (soit en augmentation de 14,86 % par rapport au budget primitif 1992), mais reste mesuré (2 769 F/habitant en Martinique, 4 759 F/habitant en Guadeloupe).

Pour tenir compte de la conjoncture peu favorable et de la baisse des recettes d'investissement, les principaux postes d'investissement sont en baisse par rapport au budget primitif précédent (voirie - 9 % ; programmes en faveur des tiers - 3,3 % ; programmes en faveur des communes - 7,7 % ; bâtiments administratifs - 60,9 %).

En revanche, les crédits affectés au secteur «formation-éducation», toujours jugés prioritaires, restent à un niveau identique.

Il n'existe pas de procédure formelle de coordination permettant d'harmoniser les interventions des deux assemblées locales. Dans certains domaines, la région et le département interviennent de façon concurrente.

Les difficultés restent limitées dans la mesure où des réunions conjointes des deux bureaux se tiennent sur divers points spécifiques.

Le principal point réglé en 1992 porte sur le logement. Il a en effet été décidé que le conseil général devrait être le principal partenaire de l'Etat en la matière. Le conseil régional devrait donc réduire ses interventions dans ce secteur.

Le règlement de deux difficultés reste en suspens : en matière d'aide aux étudiants d'une part, et dans le domaine des aides directes aux entreprises d'autre part, où le conseil général souhaiterait pouvoir intervenir plus souvent en complément de la région.

3. La Guyane

• Le budget primitif 1993 de la région a été arrêté et rendu exécutoire par le préfet, par arrêté du 9 août 1993, avec un déficit prévisionnel de 357 millions de francs.

Afin de réduire le déficit de la région, évalué par la chambre régionale des comptes à 439 millions de francs en fin d'exercice 1992, celle-ci a reconis  un accroissement de l'effort fiscal, l'étalement dans le temps des investissements en cours, la suspension des opérations nouvelles non justifiées par l'urgence ou des impératifs de sécurité et la réduction des dotations aux tiers (principalement aux établissements publics régionaux ou agences diverses subventionnées par la région).

Le préfet a globalement suivi l'avis de la chambre régionale des comptes tout en veillant à préserver les opérations rattachées à l'exécution du contrat de plan Etat-Région. De même, tout en poursuivant l'objectif de réduction des subventions aux tiers, le préfet a veillé à ce que les mesures budgétaires prises ne remettent pas en cause l'existence des établissements régionaux concernés et ne se traduisent pas par de nouveaux licenciements.

Enfin, si les chapitres « enseignement-formation » et « voies de communication » ont été réduits, ils restent les deux principaux secteurs d'intervention du conseil régional.

• **Le département de la Guyane, tout comme la région, connaît une situation financière préoccupante.**

Le compte administratif 1992 a été déféré (comme le compte administratif 1991 et le budget primitif 1992) à la chambre régionale des comptes, qui a évalué le déficit à 82 millions de francs au 31 décembre 1992.

Ce déficit est dû à une surévaluation de certaines recettes d'investissement (emprunts mais aussi subventions) et, plus fondamentalement, à des charges de personnel excessives (41 % des recettes réelles de fonctionnement contre 22 % en moyenne dans les autres départements d'outre-mer).

La chambre régionale des comptes préconise une réduction des charges courantes de fonctionnement, un prélèvement sur les recettes de fonctionnement de 85 millions de francs, une augmentation des contributions directes, le renoncement à tout investissement nouveau non justifié par l'urgence ou des impératifs de sécurité, la suspension ou l'étalement dans le temps des opérations en cours et la réduction des subventions aux programmes des autres communes et des tiers.

Le budget primitif 1993 a été voté en équilibre (130 millions de francs en dépenses d'investissement et 1 454 millions de francs en dépenses de fonctionnement). Il a été soumis à la chambre régionale des comptes au titre de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Après rectification, notamment de recettes sous-évaluées, la chambre régionale des comptes a considéré que le budget présentait un excédent.

La chambre régionale des comptes a constaté que l'objectif de prélèvement de 85 millions de francs sur les recettes de fonctionnement avait été atteint, principalement grâce à l'effort fiscal et en dépit du maintien au même niveau des charges de personnel.

Prenant acte de l'absence de recours nouveau à l'emprunt, des efforts de gestion entrepris (mise en place de l'informatisation et du suivi des engagements) et de la volonté du conseil général d'agir à l'avenir sur les charges de personnel (une mission d'audit doit avoir lieu), la chambre régionale des comptes estime qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure. Elle demande seulement que les dépenses et recettes restant à réaliser au 31 décembre 1992, non intégrées au budget primitif 1993, le soient dans le cadre d'un budget supplémentaire.

En Guyane, le montant des crédits de paiement du chapitre 58.01 permettra en 1994 de rattraper partiellement le déficit des années antérieures en ce qui concerne le financement des infrastructures. Les actions financées traditionnellement sur ce chapitre étaient orientées pour l'essentiel vers les travaux routiers. En 1994, une réorientation de ces actions sera envisagée dans le sens d'une plus grande diversification des interventions et d'une implication plus forte des crédits du chapitre 58.01 dans le développement économique de la Guyane.

La délimitation des compétences entre le conseil régional et le conseil général n'a pas fait obstacle à ce qu'une collectivité intervienne ponctuellement dans le domaine de compétence de l'autre. Il en a été ainsi notamment en matière d'infrastructures routières. A cet égard, la collectivité régionale s'est vu confier la maîtrise d'ouvrage pour la construction des ponts de Mana et du Mahury. Ces deux ouvrages d'art qui assurent la continuité des routes départementales et sont par voie de conséquence des ouvrages relevant de la compétence du département ont été réalisés et financés par la région.

Pour ce faire, des conventions de maîtrise d'ouvrage, autorisées par les assemblées respectives des deux collectivités locales, ont été signées.

Dans d'autres secteurs, les interventions se sont faites au coup par coup sans véritable concertation apparente, en fonction de l'intérêt porté à une action déterminée ou des moyens financiers disponibles. La construction de l'institut universitaire de technologie en est l'illustration. Pour cette opération, qui relève de la compétence de l'Etat, il était prévu que la région en assure la maîtrise d'ouvrage déléguée et participe au financement. Les difficultés financières rencontrées par la région ont conduit le département à se substituer à elle tant pour la maîtrise que pour le financement.

La situation financière difficile que connaissent aussi bien le département que la région tend à conduire ces deux collectivités à recentrer leurs actions ainsi que leurs moyens financiers sur leurs compétences légales.

4. La Réunion

• Le budget de la région a été voté en équilibre pour un montant total réel de 2 022 millions de francs. Par rapport au budget primitif 1992, on note une diminution importante de l'ordre de 11 %.

Comme les années précédentes, le budget de la région est un budget d'investissement : la section dépenses d'investissement représente 52,6 % de l'ensemble des dépenses, contre 60 % en 1992. On note, cependant, une baisse importante des dépenses d'investissement (- 22,78 % par rapport à 1992), de même des recettes d'investissement (- 35,14 % par rapport à 1992).

Le poste emprunts et dettes enregistre une nette augmentation liée à la forte politique d'emprunt menée depuis trois ans par le conseil régional. L'emprunt représente 12,4 % du total des ressources budgétaires de la région.

Comme pour les dépenses de fonctionnement, le fonds routier constitue un des principaux secteurs d'intervention (40 % des dépenses d'investissement).

L'enseignement secondaire reste également une priorité (16,4 % des dépenses d'investissement).

• Le budget du département a été voté en équilibre pour un montant total réel de 4 190 millions de francs. Par rapport au budget primitif 1992, on note une très légère diminution de 1,1 %. Le budget précédent était en hausse de 12 %.

Le budget primitif 1993, comme celui de 1992, est un budget de fonctionnement. La part des dépenses d'investissement par rapport à l'ensemble des dépenses est de 34 %, celle des dépenses de fonctionnement de 66 %.

L'épargne est en baisse de 23,7 % par rapport à 1992. Le recours à l'emprunt a été nécessaire pour équilibrer le budget.

Comme les années précédentes, un peu plus de la moitié (52,1 %) des dépenses de fonctionnement sont consacrées aux actions sanitaires et sociales.

Les dépenses d'équipement rural et agricole représentent 22,4 % de l'ensemble des dépenses d'investissement. Les dépenses d'équipement scolaire et culturel représentent 20,9 % en 1993 contre 26,6 % en 1992.

Pour remédier aux problèmes de chevauchements de compétences et éviter les doublons ou les discordances, la région et le département ont entrepris depuis 1990 la mise en oeuvre d'une procédure d'harmonisation de leurs interventions, notamment sur le plan économique.

Cette harmonisation a débuté avec le transfert à la région des aides traditionnelles du département à l'hôtellerie et à la modernisation des entreprises artisanales, le département ayant repris l'ensemble des interventions en matière d'assainissement des communes rurales.

Elle s'est poursuivie dans le domaine agricole : le secteur des productions animales relève désormais des attributions de la région, celui des productions végétales des attributions du département.

Par ailleurs, un partenariat entre la région et le département s'établit notamment lors de l'élaboration du contrat de plan ou de programmes communautaires, afin de favoriser le développement de certaines filières ou de secteurs d'activités jugés prioritaires.

C'est de la coopération entre ces deux collectivités et l'Etat qu'est née l'AGILE (Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne), structure partenariale d'étude et de suivi des programmes européens. Il en est de même des organismes tels que la SEMEX (Société d'économie mixte créée pour favoriser l'exportation des produits locaux) ou le comité de pilotage de l'industrie (Association dont le fonctionnement est cofinancé par l'Etat-DATAR, la région, le département et au sein de laquelle est définie une politique commune de développement industriel).

Afin de favoriser l'extension des marchés des entreprises locales à l'export, un fonds d'orientation et de garantie à l'exportation de produits agricoles, a été constitué. Ont participé à la constitution de ce fonds, l'Europe (FEDER), l'Etat, la région et le département. Ce fonds garantit les établissements de crédit consentant à des entreprises exportatrices des crédits de campagne.

Enfin, dans le domaine de la gestion et de l'animation du tourisme, après avoir longtemps disposé chacune de leur propre structure, les deux collectivités se sont dotées, depuis 1990, d'une structure commune, le comité du tourisme de la Réunion, financé à parité par le conseil régional et le conseil général.

5. Saint-Pierre-et-Miquelon

Cette collectivité territoriale est dotée depuis 1985 d'un conseil général de 19 membres qui exerce les attributions des conseils généraux et des conseils régionaux et plus généralement délibère sur les affaires de la compétence de la collectivité, cette compétence étant plus large que celle d'un département ou d'une région, puisqu'elle inclut notamment l'ensemble de la fiscalité, l'urbanisme, la douane.

La mise en oeuvre du statut de 1985 reste à achever sur deux points : l'application locale du statut de la fonction publique territoriale et la répartition des immeubles publics entre l'Etat et les collectivités locales, prévues respectivement aux articles 40 et 41, et 46 de la loi du 11 juin 1985. L'élaboration de ces textes rencontre des difficultés dues principalement, dans le premier cas, aux conditions très particulières liées à la faiblesse des effectifs concernés, à la diversité de leurs situations, le second à l'extrême imbrication des services utilisateurs des bâtiments.

En outre, les décrets d'application des dispositions de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 sont en cours de rédaction.

Le conseil général de la collectivité territoriale a d'ores et déjà été saisi pour avis des textes suivants :

- projets de décrets modernisant le régime budgétaire et comptable de la collectivité territoriale ;

- projet de décret étendant à Saint-Pierre-et-Miquelon la partie réglementaire du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- projets de décrets réformant le mode de désignation des membres du conseil d'administration de la caisse de prévoyance sociale ;

- projet de décret concernant les conditions d'emploi des travailleurs étrangers dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les deux dossiers principaux demeureront pour 1994 : les conséquences de la négociation avec le Canada en matière de pêche et la construction d'une nouvelle piste d'atterrissage permettant à des avions de calibre supérieur d'atterrir à Saint-Pierre-et-Miquelon (300 à 500 millions de francs sur trois ans).

Compte tenu des divers dispositifs transitoires mis en place, la répercussion sur l'activité économique des problèmes de la pêche n'a pas été immédiate.

Un certain nombre de secteurs économiques concentrent désormais l'activité de l'archipel, parmi lesquels le Bâtiment et les Travaux publics, le commerce, qu'il soit local ou qu'il s'appuie sur des débouchés extérieurs plus ou moins bien identifiés, ou les services à la population. En outre, la part des fonctionnaires est importante par rapport à la population.

Lors de sa visite sur place en septembre 1993, M. PERBEN a indiqué qu'une structure Etat-collectivités locales aiderait à promouvoir les projets de reconversion de l'activité.

6. Mayotte

Les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.

Les spécificités de la législation applicable à Mayotte nécessitent un travail important de rapprochement avec celle applicable en métropole.

Cette mise à niveau juridique a été engagée dans le cadre des lois d'habilitation du 23 décembre 1989 et du 28 décembre 1991 autorisant le gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires, 23 ordonnances ont été publiées sur les matières suivantes : urbanisme, santé publique, domaine de l'Etat et des collectivités publiques, droit du travail, droit pénal, protection de la nature, régime budgétaire et comptable, famille et aide sociale, marchés publics, code des douanes, code des assurances, code de la route, code rural, code forestier, organisation judiciaire, aide juridictionnelle, établissement d'un cadastre.

Chaque fois que cela s'avère possible, des dispositions d'extension générale ou partielle sont prévues dans les projets de lois soumis au Parlement, comme ce fut le cas pour la loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité française. De la même façon, la loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité a été rendue applicable dans cette collectivité territoriale.

Il convient également de signaler que le décret n° 93-981 du 4 août 1993 a rendu applicable à Mayotte le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et le public.

Le conseil général de la collectivité territoriale est composé de 17 conseillers. Le représentant du gouvernement est l'exécutif du conseil général, exerce la tutelle sur les actes des conseils municipaux et des maires de Mayotte et approuve leurs délibérations.

Les deux principaux dossiers traités par le ministère pour 1994, en dehors des problèmes économiques, pourraient être la poursuite de l'aménagement de la piste aérienne de 2 000 mètres ayant d'ores et déjà coûté 868 millions de francs depuis 1987 et le traitement du dossier des rapports avec les Comores.

*

* *

En juillet 1993, lors de sa visite à la Réunion, avant-dernière étape de ses visites outre-mer, Monsieur le Ministre des DOM-TOM a indiqué que ses conclusions pourraient prendre la forme d'une «charte de progrès» dans le cadre d'un projet de loi d'orientation, élaboré après concertation avec les élus locaux, et soumis au Parlement au printemps 1994.

Ces élus ont également été consultés le 8 novembre 1993 dans le cadre du débat sur l'aménagement du territoire par le ministre de l'Intérieur qui les aurait invités à «faire preuve d'un esprit révolutionnaire et contestataire. L'avenir, il faut le concevoir sans tabou» (1). A cette occasion le ministre des DOM-TOM aurait annoncé la mise en place d'une «mission d'outre-mer».

Dans le même esprit de consultation et d'implication institutionnelle, une délégation d'élus des DOM conduite par le ministre s'est rendue à Bruxelles les 4 et 5 novembre 1993 pour se familiariser avec les rouages de la décision communautaire.

(1) *Le Figaro* - 9 novembre 1993.

B.LE RENFORCEMENT DES MOYENS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

1. Le bilan des difficultés en matière de sécurité

*** L'évolution des crimes et délits dans les DOM.**

En prenant pour référence l'année 1992, on constate que le nombre de faits délictueux a légèrement diminué (environ - 5 %) dans les départements d'outre-mer (total DOM (1992) : 67 435 faits constatés contre 71 027 en 1991).

L'analyse de l'évolution de la délinquance doit, toutefois, être appréhendée différemment selon chaque département.

Ainsi, il apparaît que l'immigration clandestine en Guyane ou à l'île Saint-Martin (Guadeloupe) a favorisé l'éclosion d'une criminalité d'origine étrangère très fluctuante et difficilement contrôlable.

• Guadeloupe

On note une augmentation de la petite délinquance (cambriolages, vols...), liée aux phénomènes d'urbanisation et de chômage, mais également à l'immigration clandestine venant de Haïti ou de la Dominique estimée à 10 000 étrangers en situation irrégulière.

En outre, l'archipel guadeloupéen est, en raison de sa situation géographique, une plaque tournante du trafic des stupéfiants en provenance de l'Amérique du Sud, en direction des Etats-Unis, notamment Saint-Martin.

• Martinique

En 1992, la grande délinquance (vols à main armée et homicides), notamment dans les zones urbaines de Fort-de-France et du Lamentin, est minime.

La hausse enregistrée porte essentiellement sur les vols simples, les coups et blessures volontaires, les falsifications et usages de chèques volés.

On note que les infractions à la législation sur les stupéfiants sont en progression.

• Guyane

Depuis 1991, l'augmentation de la délinquance a été partiellement maîtrisée, en raison, notamment, de la mise en place du plan «Alizé», de contrôle de l'immigration clandestine sur le fleuve Maroni.

La Guyane doit faire face à une importante immigration clandestine (15 000 personnes en situation irrégulière à Cayenne), qui génère un accroissement de la criminalité (hold-up, cambriolage des domiciles privés et affaires de stupéfiants).

• La Réunion

Après le bond de 1991 (augmentation de plus de 27 % due notamment aux événements de Saint-Denis), la délinquance constatée en 1992 a légèrement diminué (- 1,74 % par rapport à 1991).

Il faut, cependant, tenir compte de certains éléments de calcul. Ainsi, si les vols ont augmenté, la dépenalisation des chèques sans provision a considérablement fait chuter la catégorie des infractions économiques et financières. «La délinquance en col blanc» a néanmoins progressé, de 94 % en cinq ans.

On notera également que les délits liés aux stupéfiants arrivent juste derrière les vols et constituent près de 14 % de l'activité des services de police.

Les chiffres pour 1993 ne sont pas encore disponibles.

* Les difficultés liées à l'immigration revêtent des caractéristiques différentes en Guyane et à Mayotte.

- A Mayotte, le débat est centré sur le régime dérogatoire de visa applicable depuis 1986 aux Comoriens. Ceux-ci peuvent bénéficier d'un visa de régularisation délivré lors de l'arrivée à Mayotte pour les séjours inférieurs à trois mois, en contrepartie :

. les Comoriens sans document d'identité sont immédiatement refoulés lors de leur arrivée à Mayotte ;

. les Comoriens bénéficiant du visa de régularisation s'engagent à respecter le délai de trois mois maximum de séjour sur le territoire de Mayotte, faute de quoi, ils n'obtiennent plus l'autorisation d'aller à Mayotte pendant un an ;

. les Comoriens en situation irrégulière à Mayotte sont expulsés, après information de l'ambassadeur, en cas de poursuites judiciaires ou de troubles de l'ordre public.

Ainsi, le représentant du gouvernement à Mayotte a pris 231 arrêtés d'expulsion en 1992, ainsi que 87 mesures de refoulement et, pour les sept premiers mois de 1993, 265 arrêtés d'expulsion et 182 mesures de refoulement.

Par ailleurs, l'autorisation de travail pour les travailleurs étrangers rendue obligatoire par l'ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991 relative au Code du travail applicable à Mayotte, permet de lutter plus efficacement contre le travail clandestin. Il est désormais interdit à toute personne d'engager ou de conserver à son service un étranger non muni d'une autorisation de travail délivrée par le représentant du gouvernement.

En application de ce texte, 120 titres de séjour et de travail ont été refusés en 1992 par le représentant du gouvernement. En outre, 314 contrôles effectués la même année par les services de police, de la gendarmerie et de l'inspection du travail ont entraîné 93 condamnations pénales.

Durant les sept premiers mois de 1993, 90 refus de titres de séjour et de travail et 58 contrôles de l'inspection du travail ont été enregistrés, ces derniers ayant débouché, à sept reprises, sur une saisine du procureur de la République.

Les moyens des services de l'Etat sont mis en oeuvre pour contrôler la situation des personnes entrant à Mayotte munies d'un visa de régularisation et pour lutter contre l'immigration clandestine :

- renforcement de l'effectif de gendarmerie stationné en permanence sur l'île ;

- meilleure coordination des services de police, gendarmerie, douane, marine nationale, services portuaires et des affaires maritimes ;

- acquisition prochaine d'une vedette équipée pour le repérage des mouvements des banques ;

- renforcement des effectifs des douanes et de l'inspection du travail, par le recrutement d'un agent supplémentaire pour l'inspection du travail et de quatre agents pour les douanes.

L'application à Mayotte de la loi du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité et de celle du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité devrait permettre une plus grande efficacité dans la lutte contre l'immigration illicite.

- En Guyane, le récent dénombrement communal de 1992, et les estimations de la population de Guyane font état d'un nombre situé entre 120 000 et 140 000 habitants.

La population étrangère, quant à elle, est évaluée à environ 65 000 personnes, soit environ 50 % de la population vivant en Guyane. Elle se répartit entre les nationalités suivantes :

- Haïtiens	20 000 dont 12 000 clandestins
- Brésiliens	20 000 dont 12 000 clandestins
- Surinamiens	10 000 dont 6 000 clandestins
- Chinois	7 000 dont 1 000 clandestins
- Guyanas	6 000 dont 3 000 clandestins

Au 1er septembre 1993, 212 des 283 détenus de la maison d'arrêt de Cayenne sont des étrangers (soit 75 %) dont 153 sont détenus pour des motifs autres que la législation des étrangers.

La lutte contre l'immigration s'organise autour de deux axes :

- le contrôle des frontières et les reconduites à la frontière ;
- la lutte contre l'emploi clandestin.

Depuis 1989, la lutte contre l'immigration clandestine s'est intensifiée : l'action menée a conduit à une augmentation des reconduites à la frontière (quelque 9 000 par an) notamment dans le cadre du programme de surveillance du fleuve Maroni, frontalier avec le Surinam (Alizé et Alizé bis).

En outre, la police de l'air et des frontières a vu ses effectifs sensiblement augmenter au cours de ces trois dernières

années. De 52 fonctionnaires en 1985, elle compte en 1993 un effectif de 97 agents.

La gendarmerie départementale compte 260 militaires, et la gendarmerie mobile trois escadrons dont un affecté au centre spatial guyanais (le principe d'un troisième escadron a été décidé en réunion interministérielle, le 22 juillet dernier).

Les tâches d'expulsion et de reconduites à la frontière ont représenté en 1992 un coût de 7,25 millions de francs soit le tiers des crédits affectés à cette tâche pour l'ensemble de la France

Le budget 1994 maintient le niveau des crédits du ministère de l'Intérieur affectés aux DOM.

Toutefois, seule une politique de coopération régionale et de développement économique concerté pourra espérer régler ces difficultés en prévenant l'immigration.

2. Les moyens de la justice

Les effectifs budgétaires des magistrats des services judiciaires dans les départements d'outre-mer s'établissent en 1993 à un total de 146 magistrats et 448 fonctionnaires au lieu de 143 magistrats et 349 fonctionnaires en 1983.

Les effectifs des conseils de prud'homme qui s'élevaient dans chaque conseil à 40 en 1982 se sont différenciés à partir de 1983 et sont désormais compris dans une fourchette de 38 (conseil de prud'hommes de Pointe-à-Pitre) à 56 (conseil de prud'hommes de Fort-de-France).

L'activité des juridictions dans les départements d'outre-mer a connu une croissance significative particulièrement en ce qui concerne les tribunaux d'instance et la matière commerciale. La situation est plus contrastée en matière prud'homale où l'activité a fortement augmenté dans le ressort des cours d'appel de Basse-Terre et Fort de France et a au contraire diminué sensiblement dans le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion.

On constate entre 1987 et 1992 une réduction de la durée des procédures, qui se situe en deçà de la moyenne nationale, sauf en ce qui concerne la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion au cours de l'année 1991.

L'activité judiciaire aux Antilles est en forte progression en raison :

- de l'essor économique de ces trois départements (affaires commerciales),
- de la présence de nombreux étrangers clandestins,
- du développement de la délinquance ayant pour origine d'une part, l'usage et le trafic de stupéfiants et d'autre part le chômage.

La création récente d'une chambre détachée de la cour d'appel et d'un tribunal de commerce à Cayenne devrait apporter une amélioration notable.

La présence judiciaire là où il n'existe pas de juridiction, est assurée par des déplacements de magistrats.

La construction d'une prison à Cayenne (d'un coût de 200 millions de francs) a été confirmée par le ministre de la Justice, M. Pierre MÉHAIGNERIE, lors de son audition par la commission des Lois.

A la Réunion, la charge de travail, en accroissement, est sensiblement égale à celle observée en métropole pour des juridictions de taille équivalente.

Il convient de souligner l'importance de l'activité en matière commerciale traitée par le tribunal mixte de commerce de Saint Denis de la Réunion ainsi que par le tribunal de grande instance de Saint-Pierre, compétent en matière commerciale.

*

* * *

En conclusion, suivant les propositions de son rapporteur, la commission des Lois vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.