

N° 251

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 avril 1984.

RAPPORT D'INFORMATION

*préparatoire à la discussion du projet de loi n° 176 (1983-1984),
adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux compétences des
régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la
Réunion.*

FAIT

*Au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation,
du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1).*

Par :

- 1° M. Charles de CUTTOLI, *président de la délégation de la Commission* ; MM. Alphonse ARZEL, Jacques EBERHARD, Jean-Pierre TIZON (Guyane, Martinique, Guadeloupe) ;
- 2° M. Paul GIROD, *président de la délégation de la Commission* ; MM. Jean ARTHUIS, François COLLET, Mme LE BELLEGOU-BÉGUIN (la Réunion),

Sénateurs.

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

Départements d'outre-mer. — Collectivités territoriales - Guadeloupe - Guyane - La Réunion - Martinique - Régions.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Présentation du programme des deux missions	5
— Antilles-Guyane	5
— Réunion	9
II. — Présentation de l'évolution institutionnelle des D.O.M. : de la départementalisation à la décentralisation	13
— La loi du 19 mars 1946	13
— Les dispositions des constitutions de 1946 et de 1958	13
— Les adaptations conformes à l'article 73 (Octroi de mer ; Fonds routier ; taxe sur le rhum ; F.I.D.O.M.)	14
— La mise en œuvre de l'établissement public régional	14
— La loi sur l'Assemblée unique	15
— La loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982	16
III. — Présentation générale des équilibres politiques dans les quatre D.O.M.	19
— Elections présidentielles	19
— Elections cantonales	20
— Elections régionales	22
— Elections municipales	25
IV. — Présentation par départements suivant la chronologie des déplacements des deux délégations	25
LA GUYANE	29
• <i>Présentation économique</i>	29
— Le développement de la forêt	29
— Le développement de la pêche artisanale, hauturière, nécessité de revoir la politique de coopération européenne	30
— Le développement de la haute technologie : Kourou	30
• <i>L'avis des assemblées locales sur le projet de loi</i>	31
— Conseil général	31
— Conseil régional	31
LA MARTINIQUE	35
• <i>Présentation économique</i>	35
— Une agriculture dominée par les problèmes de l'économie sucrière	35
— Le développement et les difficultés du tourisme	35

	Pages
	—
● <i>L'avis des assemblées locales</i>	36
— Conseil général	36
— Conseil régional	41
LA GUADELOUPE	43
● <i>Présentation économique</i>	43
— Les problèmes de l'industrie sucrière	43
— Le développement de la forêt	43
— La politique du tourisme	43
● <i>L'avis des assemblées locales</i>	44
— Conseil général	44
— Conseil régional	44
LA RÉUNION	45
● <i>Présentation économique</i>	45
— La jeunesse de la population et l'effort de formation	45
— La répartition par secteurs d'activité	47
● <i>L'avis des assemblées locales</i>	47
— Conseil général	47
— Conseil régional	52
V. — Des problèmes spécifiques que pose la décentralisation dans les D.O.M.	57
— Un problème général de conception de la décentralisation	57
● Contenu de la notion de droit commun	57
● Apparition notion de bloc de compétences	57
● Difficultés de séparer dans la pratique le long terme du quotidien	57
— Le problème de la maîtrise financière des compétences spécifiques des D.O.M.	58
● Octroi de mer	58
● Fonds d'investissements routier	62
— Opportunité de la création des offices	66
● Office agricole	66
● Refus de création d'un office des transports	68
Conclusion	70
VI. — Annexes :	
● Budgets communaux	71
● Budgets départementaux	74
● Comparaison : budget départemental à la Réunion	76
budget régional à la Réunion	76

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale est compétente pour connaître des projets ou propositions de loi relatifs aux collectivités territoriales. A ce titre, elle a toujours étudié avec beaucoup d'intérêt les textes concernant les départements d'outre-mer, dont le régime législatif et l'organisation administrative peuvent faire, en vertu des dispositions de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, « l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

Dans le passé, plusieurs missions se sont ainsi rendues dans les D.O.M. afin d'étudier l'organisation administrative et l'évolution statutaire de ces départements et de mesurer la portée de certaines réformes qui leur étaient appliquées.

La commission des Lois a été saisie du projet de loi relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, dont les dispositions complètent celles de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions d'outre-mer. Ces régions ont été érigées en collectivités territoriales et ont été dotées de conseils régionaux élus pour six ans au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne.

Compte tenu de l'importance du projet et ses conséquences pour chacune des deux assemblées locales et pour l'avenir des départements et des régions d'outre-mer, il est apparu particulièrement nécessaire, sur la proposition de leur président, aux membres de la commission des Lois de déléguer dans les départements concernés et avant tout examen au fond des dispositions du projet de loi, deux missions d'information.

La première, composée de M. Charles de Cuttoli, sénateur des Français établis hors de France, vice-président de la commission des Lois, président de la Délégation, M. Alphonse Arzel, sénateur du Finistère, M. Jacques Eberhard, sénateur de la Seine-Maritime, M. Jean-Pierre Tizon, sénateur de la Manche, et de Mlle Claire Longuet, s'est rendue dans les départements de Guyane, de la Martinique et de la Guadeloupe du 22 février au 7 mars 1984.

La seconde, composée de M. Paul Girod, sénateur de l'Aisne, vice-président de la commission des Lois, président de la Délégation,

M. François Collet, sénateur de Paris, secrétaire de la commission des Lois, M. Jean Arthuis, sénateur de la Mayenne, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, sénateur du Var, et de Mlle Claire Longuet, s'est rendue dans le département de la Réunion du 19 au 27 mars 1984.

Lors de ces déplacements, les délégations ont eu l'occasion de rencontrer l'ensemble des autorités concernées par le projet de loi, qu'il s'agisse des préfets, commissaires de la République, des présidents et des membres des conseils régionaux, des présidents et membres des conseils généraux, des présidents des associations des maires, des maires de nombreuses communes, des représentants de l'autorité judiciaire dans le département de la Réunion, des présidents et bureaux des assemblées consulaires, des présidents d'universités.

Le présent rapport préparatoire à l'examen du projet de loi par le Sénat fait état des différentes observations présentées aux deux délégations et met l'accent sur quelques problèmes particuliers que pose la mise en œuvre de la décentralisation outre-mer, laissant au rapporteur du projet et à la commission des Lois le soin de prendre position sur ces différents problèmes.

PROGRAMME MISSION ANTILLES-GUYANE

Mercredi 22 février :

- 18 h 50 Arrivée à l'aéroport de Cayenne-Rochambeau.
Accueil par MM. Claude Silberzahn, préfet, commissaire de la République, Elie Castor, député, Raymond Tarcy, sénateur, Emmanuel Bellony, président du conseil général, et Michel Mourou, directeur de cabinet du préfet.

Judi 23 février :

- 8 h 30 Entretien avec M. Claude Silberzahn, commissaire de la République, à l'hôtel Novotel.
- 9 h 30 Entretien à la préfecture avec MM. Elie Castor, député, Raymond Tarcy, sénateur, Georges Othily, président du conseil régional.
- 10 h 30 Réunion avec différents membres de l'Association des maires, présidée par M. André Lecante, président de l'association.
- 11 h 30 Entretien avec MM. Emmanuel Bellony, président du conseil général, et Paul Jean-Louis, premier vice-président.
- 12 h 30 Déjeuner offert par le conseil général.
- Après-midi Visite du centre de transmission R.F.I. situé à Montsinery-Tonnegrande.

Vendredi 24 février :

- 9 h 30 Séance de travail avec les bureaux des deux Assemblées au conseil général.
- 13 h Déjeuner offert par les parlementaires.
- 15 h Visite de la base de Kourou commentée par M. Marius Le Fèvre, directeur du centre.
- 20 h Dîner officiel offert par le préfet, M. Claude Silberzahn.

Samedi 25 février :

- 6 h Départ de l'hôtel à destination de l'aéroport.
- 8 h Arrivée à Fort-de-France, aéroport du Lamentin.
Accueil par MM. Jean Chevance, préfet, commissaire de la République, Camille Petit, député, Roger Lise et Edmond Valcin, sénateurs, Emile Maurice, président du conseil général, et Hugues Parent, directeur de cabinet du préfet de région.
Visite du sud de l'île : le Diamant - Sainte-Anne - les Salines - Vauclin - Saint-Esprit - Petit-Bourg - Rivière-Salée - Les Trois-Ilets.

Dimanche 26 février :

- Visite du nord de l'île : les Trois-Ilets - Fort-de-France - Saint-Joseph - Rivière-Blanche - Gros-Morne - Marigot - Lorrain - Basse-Pointe.
Ajoupa-Bouillon - Morne-Rouge - Saint-Pierre - Carbet - Belle-Fontaine - Case-Pilote - Schoelcher - Fort-de-France - Les Trois-Ilets.

Lundi 27 février :

- 9 h Entretien avec M. Aimé Césaire, député-maire de Fort-de-France, président du conseil régional.
- 10 h Séance de travail au conseil général sous la présidence de M. Emile Maurice.
- 12 h 30 Déjeuner offert par le conseil général.
- 15 h 30 Entretien avec M. Philippe Saint-Cyr, président de l'université Antilles-Cuyane.
- 16 h 30 Entretien avec M. Camille Darsières, vice-président du conseil régional et le bureau du conseil régional.

Mardi 28 février :

- 9 h Réunion de travail à la chambre d'agriculture, présidée par M. Marcel Fabre.
- 10 h Réunion à la préfecture avec les différents chefs de services extérieurs.

- 13 h Déjeuner offert par le préfet, M. Jean Chevance, à la résidence préfectorale.
- 16 h Entretien avec M. Pierre Samot, président de la chambre des métiers.

Mercredi 29 février :

- 10 h Entretien avec M. Alex Huygues-Despointes, président de la chambre de commerce et d'industrie de la Martinique.
- 12 h Déjeuner de travail avec la chambre de commerce.
- 14 h Départ.
- 15 h Arrivée à l'aéroport du Raizet.
Accueil par MM. Maurice Jalton, Marcel Esdras et Ernest Moutoussamy, députés, Georges Dagonia et Marcel Gargar, sénateurs, Pierre Pouessel, directeur du cabinet du préfet.
- 15 h 30 Réunion avec le conseil municipal des Abymes, présidée par M. Frédéric Jalton.
- 16 h 30 Réunion avec la municipalité de Pointe-à-Pitre, présidée par M. Henri Bangou.
- Soirée Dîner offert par MM. Georges Dagonia et Marcel Gargar, sénateurs de la Guadeloupe.

Jeudi 1^{er} mars :

- 10 h Réunion à Basse-Terre avec le conseil général, présidée par Mme Lucette Michaux-Chevry.
- 13 h Déjeuner de travail offert par M. Maurice Saborin, préfet, commissaire de la République.
- 15 h Réunion avec le bureau du conseil régional.

Vendredi 2 mars :

- 10 h Réunion avec le bureau de la chambre d'agriculture.
- 12 h Déjeuner de travail offert M. Jacques Gerault, secrétaire général aux Affaires économiques.
- 15 h Réunion de travail avec les chefs de services extérieurs de l'Etat.
- 20 h Dîner de travail offert par l'Association des maires, présidé par M. Eugenio Jean-Louis.

Samedi 3 mars :

Visite à l'arrondissement de Marigot.

Dimanche 4 mars :

Visite de la Grande Terre.

Lundi 5 mars :

9 h Réunion avec le conseil général, présidée par
Mme Lucette Michaux-Chevry.

12 h Déjeuner offert par Mme Lucette Michaux-Chevry.

Mardi 6 mars :

Jour férié rendant impossible toute réunion de travail.

Retour sur Paris.

PROGRAMME MISSION LA RÉUNION

Mardi 20 mars :

- 11 h 10 Arrivée à Saint-Denis de la Réunion.
Transfert à l'hôtel Méridien.
- 12 h 30 Déjeuner offert par MM. Paul Bénard, Auguste Legros, Jean-Paul Virapoullé et Louis Virapoullé.
- 16 h Visite à la préfecture. Accueil par le secrétaire général, M. Jean-Yves Audouin, et le secrétaire général pour les Affaires économiques, M. Pierre Dartout.
- 17 h 30 Visite au président du conseil régional, M. Mario Hoarau.
- 18 h 30 Visite au président du conseil général, M. Auguste Legros.
- 20 h 30 Dîner offert par le président du conseil général, M. Auguste Legros.

Mercredi 21 mars :

- 7 h Survol de l'île en hélicoptère.
- 9 h 30 Réunion au secrétariat général pour les affaires économiques sur les ressources spécifiques du département et de la région Réunion.
Participants : MM. Audouin, secrétaire général de la préfecture, Martin-Witkowski, trésorier-payeur général, Paoli, directeur régional des douanes, Desclaux Arramond, directeur des services fiscaux.
- 10 h 30 Entretien avec le secrétaire général de la préfecture et les chefs de service concernés sur les compétences :
- 10 h 30 : M. Lepingle, directeur départemental de l'Équipement.
 - 11 h 30 : M. Boyer, vice-recteur.

- 12 h : M. Drouhet, directeur régional des Affaires culturelles.
- 12 h 45 Déjeuner chez le secrétaire général de la préfecture avec les parlementaires de l'île.
- 15 h 30 Visite à M. Albert Moatti, procureur général.
- 16 h 30 Réunion de travail au conseil général.
- 20 h Dîner offert par le conseil général.

Jeudi 22 mars :

- 8 h 50 Départ de la préfecture pour Saint-Benoît.
- 9 h 30 Visite au maire de Saint-Benoît, M. Jean-Claude Fruteau.
- 10 h 20 Départ pour la Plaine des Palmistes.
- 10 h 45 Visite au maire de la Plaine des Palmistes, M. Marcel Boissier.
Visite d'une ferme.
- 12 h 30 Déjeuner à la Plaine des Cafres offert par M. Thien-Ah-Koon, maire du Tampon.
- 14 h 30 Visite de la station d'élevage de la Sica-Lait.
- 15 h 30 Visite au maire de Saint-Pierre, M. Elie Hoarau.
- 17 h 30 Réunion de travail au conseil régional.
- 20 h 30 Dîner offert par le conseil régional.

Vendredi 23 mars :

- 8 h 30 Entretien avec le secrétaire général, le secrétaire général pour les Affaires économiques, et avec MM. de Gouvello, directeur départemental de l'Agriculture, Pichon, directeur départemental des affaires de la Mer, Coste, directeur régional de l'Industrie et de la Recherche, Villain, directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales.
- 11 h 45 Entretien avec M. Goyet, délégué régional au tourisme.
- 12 h 30 Déjeuner chez le secrétaire général pour les Affaires économiques.

- 15 h Visite à la chambre de commerce et d'industrie de la Réunion (le président, M. Jacques Caille, est par ailleurs conseiller économique et social).
- 15 h 45 Visite à la chambre d'agriculture (président M. Pierre Rissolin).
- 16 h 30 Visite à la chambre de métiers (président M. Hilaire Maillot).
- 17 h 15 Entretien avec le secrétaire général, le secrétaire général pour les Affaires économiques et leurs collaborateurs sur le F.I.D.O.M., MM. Goyet, délégué régional au tourisme, Martin Witkowski et Paoli sur le problème d'octroi de mer.

Samedi 24 mars :

- 8 h 50 Départ pour le port.
- 9 h 15 Visite du port (installations actuelles et extensions en cours dans la baie de la Possession).
- 10 h 30 Centre Afpap de Saint-Paul (directeur M. Soupaya).
- 11 h 30 Visite au maire, M. Paul Bénard, sénateur.
- 12 h 45 Déjeuner offert par M. Irénée Accot, maire de Cilaos.
Visite du cirque de Cilaos .

Dimanche 25 mars :

Journée à l'île Maurice. La délégation a été à cette occasion reçue par M. Gaëtan Duval, vice-premier ministre.

Lundi 26 mars (date de l'arrivée du nouveau préfet) :

- 9 h Entretien à l'université avec M. Pierre Livet, président de l'université.
- 9 h 30 Réunion de travail avec le conseil général.
- 12 h 30 Déjeuner libre.
- 15 h Visite à l'Agence d'urbanisme de la Réunion (directeur M. Ménard).
- 16 h 30 Saint-André : réception par MM. Louis Virapoullé et Jean-Paul Virapoullé, maire de Saint-André.

Mardi 27 mars :

- 8 h 30 Entretien avec M. Michel Blangy, préfet de la Réunion.
- 10 h Réunion de travail avec le conseil régional.
- 12 h 30 Déjeuner offert par le conseil régional.
- 15 h Conférence de presse.

DE LA DÉPARTEMENTALISATION A LA DÉCENTRALISATION

Le principe de la départementalisation figure dans la loi du 19 mars 1946 dont l'article premier dispose : « Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane sont érigées en départements français ». Cette loi, adoptée à l'unanimité, réalise la transformation de la nature juridique des collectivités coloniales sans pour autant créer une catégorie particulière de départements. La loi ne prévoyait pas l'application immédiate et de plein droit des nouvelles législations qui ne devaient être étendues aux départements d'outre-mer que sur mention expresse. Le principe d'une spécialité législative était donc maintenu.

L'assimilation législative fut consacrée par l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui met fin au régime de spécialité législative. Il dispose que : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf les exceptions déterminées par la loi ». L'identité de régime législatif est donc définitivement instaurée.

La Constitution du 4 octobre 1958 a renforcé ce principe. En effet, l'article 72 qui énumère les différentes collectivités territoriales, ne distingue pas, au sein des départements, une catégorie particulière constituée par les départements d'outre-mer. Le principe de l'assimilation est donc solennellement affirmé. Il se traduit concrètement par l'unité de la source normative et par l'application du droit commun institutionnel. La législation métropolitaine s'applique de plein droit dans les départements d'outre-mer. Elle peut toutefois, de même que l'organisation administrative, faire l'objet, ainsi que le prévoit l'article 73 de la Constitution, d'adaptations nécessitées par la situation particulière de ces départements. Mais ces mesures d'adaptation ne doivent, en aucun cas, faire échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir ; en conséquence, pour être retenue, l'adaptation doit être indispensable.

Dans cette perspective, des compétences spécifiques ont été confiées aux conseils généraux des départements d'outre-mer. Ceux-ci peuvent fixer le taux et l'assiette de l'octroi de mer (1) perçu sur

(1) Cf. p. 58.

l'ensemble des biens importés et en répartir le produit entre les communes. Le département dispose également de recettes fiscales particulières perçues sur les rhums et alcools. Le département gère un fonds d'investissement routier (1) et participe directement à la répartition des crédits figurant à la section départementale du F.I.D.O.M. (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (2)).

C'est également en application du principe d'adaptation prévu par l'article 73 de la Constitution que la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions a prévu pour les départements d'outre-mer et également pour la Corse une disposition spéciale. L'article 20 de cette loi dispose que « lorsqu'une région ne comprend qu'un département, le conseil régional est composé des membres du conseil général, ainsi que des députés et des sénateurs de la région qui n'appartiennent pas à l'assemblée départementale, et des représentants des communes et des communautés urbaines désignés conformément aux dispositions de l'article 5 ci-dessus ». Cette mesure permettait donc d'étendre aux départements d'outre-mer la réforme régionale, tout en prenant en compte le fait que cette nouvelle circonscription se superposait exactement aux limites des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. A cette époque, il avait été proposé, sans que cela soit retenu, de créer une région Antilles-Guyane. De même, avait été évoquée par certains élus la possibilité de créer de nouvelles collectivités locales dont l'exécutif aurait été élu au suffrage universel. Cette solution n'ayant pas été retenue, les établissements publics régionaux furent mis en place. En application du décret n° 72-862 du 22 septembre 1972, les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane, furent érigés en circonscriptions d'action régionale (décrets n°s 73-232, 73-233, 73-234 du 2 mars 1973 et n° 73-918 du 25 septembre 1973). Au sein de chacune d'entre elles, fut constitué un établissement public régional identique à ceux créés en métropole, à l'exception de deux points. Le premier concerne la composition du conseil régional évoquée ci-dessus. Le second est relatif à la structure administrative régionale. Le préfet de région est à la fois exécutif du département et de la région, ce qui n'existait en métropole que pour les préfets des départements chefs-lieux. De même, la composition des missions régionales placées auprès des préfets était légèrement différente de celle retenue en métropole.

La mise en place de la réforme régionale s'est traduite par une complication de la vie locale, mais également par un renforcement du pouvoir des conseils généraux auxquels les pouvoirs des conseils

(1) Cf. p. 62.

(2) Cf. p. 31.

régionaux ont été confiés : en matière de planification, en matière de choix et de financement des équipements collectifs, dans le domaine de l'information économique et sociale.

Tel est le cadre juridique dans lequel s'est insérée la mise en œuvre des réformes relatives à la décentralisation. Dans un premier temps et dans l'attente de projets de loi spécifiques, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions s'est appliquée directement.

Cependant, conformément aux dispositions de l'article premier de cette loi, il convenait de prévoir « une adaptation de certaines de ces dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées ». Le projet d'assemblée unique dénommée « conseil général et régional », chargée de gérer conjointement les affaires des départements et des régions d'outre-mer, fut présenté comme l'adaptation de la loi n° 82-213 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. Ce projet reprenait l'une des propositions figurant dans le programme électoral de M. François Mitterrand (proposition n° 58).

Il convient de rappeler les termes retenus dans l'exposé des motifs du projet de loi justifiant la nécessité de recourir à l'assemblée unique, ainsi que le choix du mode de scrutin de cette assemblée. « L'instauration d'une seule instance délibérante et d'un seul exécutif dans chaque département et chaque région d'outre-mer est la meilleure façon de résoudre les difficultés résultant de la superposition de deux collectivités territoriales sur un même territoire. Elle évite la dilution des responsabilités, voire les conflits, entre plusieurs assemblées ou leurs exécutifs »...

... « Afin de promouvoir une plus grande participation à la gestion des affaires publiques, et de permettre la représentation de l'ensemble des courants d'opinion qui constituent la réalité politique de ces départements, le Gouvernement a choisi de proposer le système de représentation proportionnelle. »

Ce projet a été vivement combattu par les défenseurs de la thèse départementaliste considérant qu'il méconnaissait le principe d'assimilation évoqué plus haut.

Saisi, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi non conforme à la Constitution au motif « qu'elle viole le principe de l'assimilation des départements d'outre-mer aux départements de la métropole consacrée par l'article 72 de la Constitution ». Le Conseil constitutionnel a en effet décidé 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 nécessaire la situation particulière de ces D.O.M. ; 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 ».

Le projet d'assemblée unique ayant été ainsi annulé, le Gouvernement déposa un nouveau projet.

La loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion complète la législation relative à la décentralisation outre-mer. Ainsi que le prévoit l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les régions d'outre-mer ont été érigées en collectivités territoriales et ont été dotées de conseils régionaux élus pour six ans au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne. Toutefois, la loi a prévu que « le renouvellement intégral des conseils régionaux issus de la première élection qui suivra la publication de la présente loi aura lieu à la date du premier renouvellement de l'ensemble des conseils régionaux qui suivra leur élection au suffrage universel ». En application de cette disposition et compte tenu du retard mis à décider de la date des élections régionales en métropole, le mandat des actuels conseillers régionaux outre-mer se trouve de fait avoir une durée indéterminée.

La loi de décembre 1982 détermine de façon très large la sphère de compétences des conseils régionaux qui sont chargés de régler par leurs délibérations les affaires de la région et sont compétents pour en promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que l'aménagement du territoire. La loi fixe par ailleurs deux compétences spécifiques : le pouvoir de créer des agences chargées d'assurer la réalisation de projets intéressant la région ou d'assurer le fonctionnement des services publics régionaux ; celui de proposer des modifications ou des adaptations de la réglementation applicable aux départements d'outre-mer.

La loi du 31 décembre 1982 devait donc être complétée par un nouveau projet fixant les compétences de nouvelles régions d'outre-mer. Ce texte déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 10 novembre 1983 a été adopté en première lecture le 20 décembre — et transmis au Sénat.

Il traite à la fois du développement économique et de l'aménagement du territoire, de l'éducation, de la recherche, de la culture et de la communication et du cadre de vie. Un titre IV est consacré aux dispositions financières et fiscales et transfère aux conseils régionaux les compétences spécifiques anciennement accordées aux conseils généraux. La portée de ce texte est donc très générale et modifie profondément la situation actuelle. Les assemblées locales ont été consultées sur les dispositions du projet de loi en application des deux règles énoncées ci-après.

Le décret du 26 avril 1960 prévoit que l'avis des conseils généraux des départements d'outre-mer doit être sollicité sur tout avant-projet de loi ou de décret tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer. L'article 8 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 confère au conseil régional un pouvoir de proposition, de modification ou d'adaptation de la législation en cours d'élaboration.

Les conseils généraux des quatre départements, ainsi que le conseil régional de la Guadeloupe, ont émis un avis défavorable sur le projet de répartition des compétences dans les régions d'outre-mer, tandis que le conseil régional de la Martinique a émis un avis globalement favorable sous réserve de l'adoption de plusieurs amendements. Le conseil régional de Guyane a donné un avis favorable aux dispositions relatives aux compétences et un avis défavorable sur le titre IV consacré aux dispositions financières et fiscales. Le conseil régional de la Réunion a proposé d'apporter de nombreuses modifications.

Avant d'aborder le compte rendu de chacune des missions et de présenter les problèmes que pose la mise en œuvre de la décentralisation dans les départements d'outre-mer, il convient de rappeler brièvement la nature des équilibres politiques dans chacun de ces départements. Ils peuvent s'analyser au vu des résultats des quatre grandes dernières élections : présidentielles, cantonales, régionales et municipales.

L'ÉQUILIBRE DES FORCES POLITIQUES DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

L'analyse de l'équilibre des forces politiques peut se faire à travers l'examen des résultats des élections présidentielles, cantonales, régionales et municipales.

• Les élections présidentielles (2^e tour).

(En pourcentage.)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
<i>1974 :</i>				
M. Giscard d'Estaing	43,06	53,07	57,10	50,46
M. Mitterrand	56,04	46,93	42,90	49,54
<i>1981 :</i>				
M. Mitterrand	21,51	33,64	19,43	36,82
M. Giscard d'Estaing	78,48	66,35	80,56	63,17

En 1974, les départements d'outre-mer se sont déclarés plus nettement favorables à M. François Mitterrand, qui a recueilli 50,4 % des suffrages (41,33 % en métropole), qu'à M. Valéry Giscard d'Estaing, qui a obtenu 49,6 % des suffrages (50,66 % en métropole).

Ces résultats étaient plus significatifs à la Réunion qu'aux Antilles. Dans ce premier département, le résultat a été nettement influencé par la très active campagne du parti communiste, qui ne cachait pas des tendances autonomistes. En revanche, aux Antilles, le résultat positif enregistré par M. François Mitterrand a été le fruit d'une coalition plus fragile réunissant en son sein tant des défenseurs de la thèse autonomiste que des partisans de la thèse départementaliste.

Dans l'ensemble des départements d'outre-mer il faut noter le relatif désengagement des électeurs face à ces élections : le taux d'abstention a atteint 47,94 % au premier tour (15,12 % en métropole) et 63,38 % au deuxième tour (12,06 % en métropole).

En 1981, le taux de participation n'a pas enregistré les mêmes variations : 53,84 % d'abstentions au premier tour (18,35 % en métropole). En revanche, les électeurs se sont rendus plus nombreux aux urnes lors du second tour : 37,08 % d'abstentions (13,57 % en métropole).

Le succès de M. Giscard d'Estaing, enregistré en dépit de la mobilisation du Parti progressiste martiniquais (P.P.M.) et du Parti socialiste guyanais (P.S.G.) en Guyane, peut s'analyser comme une absence d'adhésion aux thèses indépendantistes. A la Réunion, les résultats s'analysent également comme un retournement complet de situation par rapport à 1974, M. Giscard d'Estaing ayant bénéficié du total soutien des formations dites départementalistes.

● **Les élections cantonales.**

— En Guyane, huit sièges étaient à pourvoir en mars 1982, quatre l'ont été au premier tour au profit d'un extrême gauche, de deux divers gauche, d'un R.P.R., et trois au second tour, deux divers gauche, un U.D.F. Le siège de Cayenne nord-est n'a pas été attribué en raison d'incidents.

Le conseil général se compose comme suit :

	Divers gauche	Extrême gauche	Modérés	P.S.G.	R.P.R.	U.D.F.
1979	3	»	5	5	2	1
1982	7 dont 5 P.S.G.	1	2	»	3	2

La présidence du conseil a été confiée à M. Emmanuel Bellony (R.P.R.) en remplacement de M. Elie Castor, président sortant (divers gauche).

— *En Guadeloupe.*

A la Guadeloupe, dix-huit sièges étaient à pourvoir en mars 1982. Au premier tour, huit de ceux-ci l'étaient au profit de deux extrêmes gauche, deux P.C., deux P.S. et deux U.D.F.

Le conseil général se présente comme suit :

	Divers gauche	Extrême gauche	Modérés	P.C.	P.S.	R.P.R.	U.D.F.
1979	5	3	3	7	6	4	8
1982 ...	5	3	2	6	5	5	10

La présidence en a été confiée à Mme Lucette Michaux-Chevry (modérés) en remplacement de M. Lucien Bernier (U.D.F.).

— *En Martinique.*

Dix-huit sièges étaient également à pourvoir en mars 1982. Le nombre des élus du premier tour s'est élevé à quinze, soit un divers gauche, un extrême gauche, quatre modérés, un P.C., un P.S., trois R.P.R. et quatre U.D.F.

L'Assemblée se compose comme suit :

	Divers gauche	Extrême gauche	Modérés	P.C.	P.S.	R.P.R.	U.D.F.
1979	3	4	11	3	1	10	3
1982	6	2	8	2	2	10	6

La présidence a été confiée à M. Emile Maurice (R.P.R.), président sortant.

— *A la Réunion.*

Dix-huit sièges étaient à pourvoir, parmi lesquels neuf l'ont été dès le premier tour au profit d'un divers gauche, quatre modérés, six P.C., deux R.P.R.

L'assemblée se compose comme suit :

	Divers gauche	Modérés	P.C.	P.S.	R.P.R.	U.D.F.- C.D.S.	U.D.F.
1979	3	3	4	1	9	1	15
1982	1	10	7	2	8	1	7

La présidence a été confiée à M. Auguste Legros (R.P.R.) en remplacement de M. Pierre Lagourgue (U.D.F.), président sortant.

● **Les élections régionales.**

Premières élections régionales au suffrage universel après les élections de la région Corse, l'élection des conseils régionaux des départements d'outre-mer du 20 février 1983 s'est déroulée dans d'excellentes conditions : les commissions de contrôle et de recensement des votes, instituées pour cette élection, n'ont eu à connaître d'aucun incident grave et d'aucune contestation majeure. La participation a atteint un niveau supérieur à la moyenne des précédentes élections (53 % en Guadeloupe, 52 % en Guyane, 61 % en Martinique et près de 75 % à la Réunion). Ces résultats montrent que les électeurs de l'outre-mer, en dépit de la nouveauté du mode de scrutin, ont été conscients de la grande importance de cette élection.

La majorité gouvernementale est majoritaire en voix dans les quatre départements. Les résultats sont, à quelques points près, ceux des partis de gauche aux législatives de juin 1981 et aux cantonales de mars 1982.

Les partis indépendantistes, dont la plupart ont présenté des listes, alors qu'ils prônaient habituellement l'abstention, n'ont pas franchi le seuil des 5 % des suffrages exprimés, à l'exception notable de l'Union des travailleurs guyanais, qui recueille 8,92 % des suffrages et obtient trois sièges.

En sièges, la majorité gouvernementale est majoritaire en Martinique et en Guyane. L'opposition préside aux destinées du nouveau conseil régional de la Guadeloupe, tandis qu'à la Réunion, opposition et majorité se partagent les places du bureau avec une présidence communiste acquise au bénéfice de l'âge. Le scrutin n'a pas concerné Saint-Pierre-et-Miquelon.

RÉSULTATS DES ÉLECTIONS RÉGIONALES

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Inscrits	179.866	25.422	195.680	268.352
Votants	95.963	13.192	119.598	200.398
Participation (en pourcentage)	53,35	51,89	61,12	74,68
Suffrages exprimés ..	91.700 (51,05 %)	12.791 (50,51 %)	113.061 (57,78 %)	197.977 (73,66 %)

Les résultats de ces élections analysées département par département sont présentés ci-dessous.

A. — LA GUADELOUPE

	Voix	Sièges	Pourcentage
Ont obtenu :			
— Union pour le développement et le progrès de la Guadeloupe (Mme Lucette Michaux-Chevry)	41.068	21	} 49,78
— Nouvel horizon pour les Guadeloupéens (M. Harry Méry)	2.544		
— Union pour la promotion des Guadeloupéens dans la nouvelle région (M. Henri Beaujean)	3.926		
— Parti socialiste de la Fédération de la Guadeloupe (M. Frédéric Jaltou)	18.834	9	20,51
— Groupement du parti socialiste de la Guadeloupe (M. Benoît Chapiteau)	739		
— Union démocratique et anticolonialiste (M. Jérôme Cléry)	20.756	11	22,62
— Force guadeloupéenne de progrès (M. Léo Andy)	2.471		
— Pour une Guadeloupe débarrassée de l'exploitation et de l'oppression (M. Gérard Séné)	1.542		1,68
Total	91.700	41	51,05

Le nombre plus élevé des listes de la majorité (5 contre 3) a favorisé l'opposition qui a remporté la majorité des sièges, 2 sur 41 avec 49,78 % des suffrages.

La présidence de la nouvelle assemblée revient à M. José Moustache (R.P.R.), ancien député-maire d'Anse Bertrand.

B. — LA GUYANE

	Voix	Sièges	Pourcentage
Ont obtenu :			
— Guyane d'abord, Union d'accord (M. Paulin Brune) ..	5.131	13	40,11
— Pour une décentralisation vraie et démocratique en Guyane (M. Elie Castor)	5.270	14	41,20
— Union, démocratie, promotion Guyane (M. Jean S. Gerante)	687	1	5,37
— Travailleurs de Guyane (M. Guy Lamaze)	1.141	3	8,92
— Socio-professionnels (M. Jean P. Prevot)	562		4,39
Total	12.791	31	50,31

Le parti socialiste constitue donc une importante force politique du département. Il a obtenu la présidence de la nouvelle assemblée attribuée à M. Georges Othily (P.S.G.).

Le fait essentiel reste cependant l'émergence des indépendantistes sur la scène politique. Elle s'est traduite par l'attribution de trois sièges à l'assemblée territoriale à la liste U.T.G. qui participait pour la première fois à une consultation électorale.

C. — LA MARTINIQUE

	Voix	Sièges	Pourcentage
Ont obtenu :			
— Union départementaliste (M. Michel Renard)	52.147	20	46,12
— Rassemblement démocratique pour le renouveau de la Martinique (M. Aimé Césaire)	31.443	12	27,81
— Parti socialiste de la Fédération de la Martinique (M. Casimir Branglidor)	14.029	5	12,40
— Unitaire pour une Martinique libre sans oppression ni exploitation (M. Gilbert Pago)	2.217		1,96
— Mouvement indépendantiste martiniquais (M. Alfred Marie-Jeanne)	2.970		2,62
— Parti communiste martiniquais (M. Georges Gratlant) ..	10.255	4	9,07
Total	113.061	41	57,78

M. Aimé Césaire (P.S.), député-maire de Fort-de-France, a été porté à la présidence de la nouvelle institution.

D. — LA RÉUNION

	Voix	Sièges	Pourcentage
Ont obtenu :			
— Union départementaliste pour le renouveau et le progrès (M. Auguste Legros)	76.763	18	38,77
— Pour la solidarité et le développement de la Réunion (M. Paul Verges)	64.801	16	32,73
— Union pour une majorité de développement de la Réunion (M. Wilfrid Bertile)	25.723	6	12,99
— Union nouvelle dans l'intérêt de la Réunion (M. Pierre Lagourgue)	20.630	5	10,42
— Rassemblement des forces populaires pour le soutien à l'action du Président de la République (M. Jean M. Nativel)	5.720		2,88
— Rassemblement des socialistes départementalistes (M. Daniel Cadet)	4.340		2,19
Total	197.977	45	73,66

Les listes se réclamant du parti socialiste et du parti communiste, bien que minoritaires, ont fait élire au bénéfice de l'âge M. Mario Hoarau (P.C.) à la présidence.

● **Les élections municipales.**

Les élections municipales ont connu cette année une participation plus élevée que de coutume, confirmant la tendance des élections régionales du 20 février 1983. Les campagnes électorales ont été beaucoup plus calmes que précédemment. Le scrutin majoritaire avec correction proportionnelle appliquée dans les communes de plus de 3.500 habitants a eu pour conséquence de permettre l'ouverture de certains conseils municipaux, jusque-là monocolores, à des représentants minoritaires de tendances opposées.

Le tableau comparatif des résultats des élections municipales 1983-1977 est le suivant :

	Nombre de communes	Majorité présidentielle		Opposition	
		1977	1983	1977	1983
Guadeloupe	34	15	17	19	17
Guyane	20	11	13	9	7
Martinique	34	11	12	23	22
Réunion	24	5	12	19	12
Saint-Pierre-et-Miquelon	2	2	2	»	»
Total	114	44	56	70	58

Les résultats département par département sont présentés ci-dessous.

A. — LA GUADELOUPE

Les élections municipales marquent la progression des mouvements politiques soutenant la majorité, qui remportent avec 59 % des suffrages exprimés trois municipalités et arrivent à égalité avec l'opposition.

La participation des électeurs s'est établie à 66,08 % au second tour et prouve l'intérêt porté dans ce département à la gestion des affaires locales.

La majorité gagne deux municipalités.

B. — LA GUYANE

Les résultats de la consultation électorale confirment bien que le parti socialiste constitue la force politique majoritaire du département. Outre les sièges de parlementaires et 14 sièges au conseil régional, il a remporté les élections municipales dans 13 des 20 communes du département.

C. — LA MARTINIQUE

Les élections municipales ont confirmé les résultats précédents mais n'ont pas permis de renouveler la classe politique. Cependant, l'audience de chaque famille politique a pu être exactement mesurée grâce à la mise en place du nouveau mode de scrutin. En outre, l'apparition de minorités au sein des conseils municipaux aura certainement une influence sur la gestion locale.

Les résultats font apparaître que l'opposition conserve 22 communes contre 23 en 1977.

D. — LA RÉUNION

Les élections municipales des 6 et 13 mars 1983 ont confirmé les tendances de ce scrutin (participation au premier tour 78,09 % ; P.C. 32,05 % ; P.S. 11,65 % ; D.V.G. 2,1 % ; opposition 54,18 % dont D.V.D. 35,32 % ; R.P.R. 15,36 % ; U.D.F. 3,49 %).

Le second tour, où quatre communes de moindre importance restaient en lice, a été marqué essentiellement par l'échec du R.P.R. qui a perdu les quatre municipalités.

La gauche enregistre un net progrès et notamment le P.C.R. qui gagne quatre communes (dont trois parmi les plus importantes de l'île), le P.S. deux et une en faveur d'une liste commune de gauche d'une majorité gagnant ainsi sept municipalités pour arriver à un total de dix communes de gauche, deux communes au centre gauche et de douze communes à l'opposition.

Ces élections ont, de plus, permis de faire ressortir une nette volonté de renouvellement de la classe politique.

Les habitudes municipales elles-mêmes devraient évoluer, grâce à l'entrée de représentants de la minorité dans les conseils. Un premier exemple a été fourni par le conseil régional qui s'est doté d'un bureau multipartite dont le fonctionnement paraît satisfaisant.

- **Les autres élections.**

- Les élections aux conseils des prud'hommes du 8 décembre 1982 ont fait apparaître les mêmes tendances qu'en France métropolitaine avec un repli de la C.G.T., une faible progression de la C.F.D.T. et une avancée importante de F.O. On note de plus une bonne participation dans le collège des salariés. Elle a, sauf en Guadeloupe, varié de 47 à 56 %, en progrès sur 1979, contrairement à la métropole.

- Le 28 février 1983, se sont déroulées les élections quadriennales des représentants aux chambres d'agriculture. La participation a été faible partout, n'atteignant jamais les 50 % de votants (18 % en Guadeloupe, 38,4 % à la Martinique, 46 % à la Réunion). Les élections n'ont pas entraîné de modifications importantes dans la représentation professionnelle du monde agricole de l'outre-mer : F.D.S.E.A. et C.D.J.A. emportant 104 sièges sur 159. Il est à noter que les élections ont été annulées en Guadeloupe par le tribunal administratif parce que certaines communes n'ont pas organisé d'élections faute de dépôt de listes complètes dans les délais légaux. Ces élections seront refaites après expiration du délai d'appel et refonte des listes électorales, c'est-à-dire probablement au mois de novembre.

PRÉSENTATION DE LA GUYANE

Ce département, situé à 7.100 kilomètres de Paris, s'étend sur une surface de 91.000 kilomètres carrés, occupée à plus de 94 % par la forêt équatoriale. La population de ce vaste territoire est passée de 55.000 habitants en 1974 à 73.022 habitants en 1982 (dernier recensement), soit une augmentation de 32,5 % en huit ans. Outre une très forte croissance démographique, l'une des caractéristiques de cette population est la forte proportion d'immigrants représentant plus de 25 %, soit environ 18.600 personnes en provenance essentiellement d'Haïti (environ 5.500), du Brésil (environ 3.300).

L'économie guyanaise se développe autour de deux pôles d'activités que sont la forêt et la pêche. En 1982, le volume des grumes sorties de la forêt a atteint 74.661 mètres cubes, soit une diminution de 32 % par rapport à 1981, ce qui correspond au plus mauvais résultat depuis l'année 1977 et s'est traduit par une chute des exportations de près de 60 %. En revanche, la production des sciages et des plaquages a progressé de 28 % par rapport à 1981 et s'établit à 33.339 mètres cubes.

L'une des difficultés d'exploitation de cette forêt tient à la faiblesse des moyens de pénétration et à la dispersion des espèces rares dont l'exploitation serait rentable. Sans nier l'existence d'un potentiel économique important, il semble nécessaire d'appréhender la politique de développement de la forêt avec un certain réalisme. Les efforts devraient porter à l'avenir sur la satisfaction des besoins locaux et régionaux (zone Caraïbe) et la pénétration des espèces rares sur les marchés.

Le département de la Guyane dont les côtes s'étendent sur 320 kilomètres, dispose d'une zone économique exclusive de 130.000 kilomètres carrés dont 50.000 kilomètres carrés de plateau continental. Il convient de distinguer deux grands secteurs, celui de la pêche artisanale et celui de la pêche hauturière. La pêche artisanale, dont la production annuelle s'élève à 1.000 tonnes environ, fait l'objet d'une grande attention de la part des pouvoirs publics qui en favorisent l'organisation par le biais de l'Association pour l'organisation de la pêche artisanale en Guyane (A.O.P.A.G.). Par ailleurs, le plan

d'aide à la pêche artisanale, dont les objectifs sont de doter la pêche d'unités modernes, d'améliorer la formation des pêcheurs et d'agrandir les infrastructures existantes, a été approuvé par les assemblées locales en 1981. La mise en œuvre de ce plan devrait permettre l'élargissement du marché intérieur dont la demande n'est actuellement pas satisfaite et la création d'un courant d'exportation à destination des Antilles d'environ 1.200 tonnes par an.

Dans le domaine de la pêche hauturière, un effort est fait pour pallier l'insuffisance des armements français. Principalement axée sur la pêche à la crevette, la flotte hauturière se composait en 1980 de cinquante bateaux américains, de vingt-deux japonais et de deux armements français ; les rendements annuels moyens s'établissent à 65 tonnes par an et par bateau en 1980. Le contrat de plan prévoit, à cet égard, que quarante chalutiers français exerceront leur activité en 1985. Dès à présent, il existe vingt et une commandes fermes. Cette francisation de la flotille est essentielle. Néanmoins, il serait également nécessaire de mettre en place un système de protection du patrimoine maritime guyanais. A cet effet, il est prévu que l'octroi par la Communauté économique européenne de nouvelles licences accordées à des navires français doit être compensé par la suppression de licences actuellement accordées à des navires étrangers de façon à stabiliser le nombre des chalutiers à quatre-vingts.

La protection du stock doit s'accompagner de la rationalisation des ressources se traduisant notamment par la revalorisation de la prise de poissons de fond qui sont actuellement rejetés à la mer par les chalutiers crevettiers.

La mise en place de cette politique est d'autant plus nécessaire que les responsables locaux considèrent que leur patrimoine est livré au pillage économique. Ce phénomène est d'autant plus mal ressenti qu'il ne se traduit par aucune retombée économique dans le département. En effet, le traitement des produits pêchés se ferait, soit à bord, soit même aux U.S.A. ou au Japon. D'autre part, la faiblesse des taxes et des licences nécessaires pour pêcher dans cette zone constitue, selon les autorités locales, une véritable attraction pour les armements étrangers.

Le dernier volet de la politique économique maritime consiste dans le lancement et le développement de l'aquaculture.

Le troisième pôle de développement économique de la Guyane se trouve être les activités de haute technologie se manifestant au travers de l'implantation de réémetteurs de Radio-France Internationale à Montsinéry-Tonnegrande et de la base aérospatiale de Kourou. Le centre national d'études spatiales entreprend en effet une politique d'investissements importants qui entraînent une forte demande d'emplois.

Le programme porte essentiellement sur :

— la deuxième tranche de lancement d'Ariane dont le budget total s'élève à 850 millions de francs et a permis d'employer 400 personnes dont 300 ont été recrutées sur le marché local ;

— l'extension des ensembles de préparation des charges utiles (E.P.C.U. 2) permettant d'offrir aux clients d'Ariane des installations adaptées à la préparation des satellites de grosse taille susceptibles d'être lancés par la fusée Ariane 4. Le coût estimé de cette opération s'élève à 75 millions de francs et permet d'assurer un emploi à 50 personnes ;

— la construction de stations de poursuite des satellites et de bâtiments supplémentaires nécessaires pour faire face au développement du centre.

En conclusion, les élus guyanais ont tous insisté sur l'énorme potentiel économique que représente ce département, potentiel dont l'exploitation doit être mise en œuvre rapidement dans l'intérêt des Guyanais et de la France.

L'avis des assemblées locales sur le projet de loi.

— *Le conseil général.*

Le conseil général de la Guyane s'est réuni le 27 septembre 1983 pour examiner le projet de loi portant répartition des compétences. Il a émis un avis défavorable par 8 voix contre 0. Aucun débat n'a précédé ce vote.

— *Le conseil régional.*

Le conseil régional, réuni le 22 septembre 1983, a émis un avis favorable sur les compétences dévolues aux assemblées régionales et un avis défavorable sur le titre IV relatif aux dispositions financières et fiscales. Il a proposé un certain nombre de modifications portant sur ces dispositions financières ayant pour objet :

— de régionaliser le F.I.D.O.M. dans son intégralité.

Le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.) régi par le décret n° 79-507 du 28 juin 1979 est un fonds d'intervention dont l'action est destinée à concourir au développement économique et à l'aménagement des territoires des départements d'outre-mer par l'octroi d'aides et notamment de subventions pouvant éventuellement compléter d'autres subventions de l'Etat. Les crédits affectés à ce fonds sont ouverts chaque année par la loi de finances et figurent au budget du secrétariat aux D.O.M. Les ressources ainsi collectées sont réparties entre une section générale

regroupant l'action directe de l'Etat et une section départementale regroupant les autres subventions du fonds. Depuis deux ans l'évolution des subventions au F.I.D.O.M. s'établit comme suit :

(En millions de francs.)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
Section générale	155,9	234,3	+ 50	103,9	124,1	+ 19,4
Section départementale ..	154,6	105,0	— 32	103,6	60,8	— 34,4

La forte augmentation des autorisations de programme correspondant à la section générale résulte d'une charge nouvelle supportée en totalité par cette section, à savoir celle des primes d'équipements et d'emplois qui étaient auparavant réparties entre la section générale et la section départementale. Il convient de constater le fort fléchissement des crédits affectés à la section départementale correspondant, selon les explications ministérielles, à la prochaine création d'une section régionale à laquelle serait affectée une partie des crédits anciennement destinés à la section départementale. Un projet de décret abrogeant les dispositions du décret n° 79-507 est actuellement soumis pour avis aux conseils régionaux et aux conseils généraux intéressés. Les fonds consentis au F.I.D.O.M. ont permis :

- de relancer la culture de la canne à sucre ;
- de mettre en œuvre le programme d'irrigation de la Grande Terre en Guadeloupe ;
- de mettre en œuvre l'aménagement du sud-est de la Martinique et du bras de Cilaos à la Réunion ;
- de contribuer aux travaux de reconstruction à la suite des différents cyclones (David, Frédéric, Allen [Antilles], Hyacinthe [la Réunion]).

L'ensemble de la politique mise en œuvre par l'intermédiaire du F.I.D.O.M. a facilité le développement économique de ces départements et a permis la mise sur pied d'une infrastructure utilisant des potentialités locales. Les résultats de cette politique sont communiqués chaque année au secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. dans un rapport transmis par les préfets des départements concernés.

Le conseil régional de la Guyane est opposé à l'éclatement du F.I.D.O.M. et souhaite donc son transfert intégral à la région.

Les autres propositions visent à :

- confier la maîtrise intégrale du Fonds routier au conseil régional ;

— supprimer progressivement l'indemnité d'éloignement des fonctionnaires.

Afin d'expliciter cette proposition, il convient de rappeler qu'en application de la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 le traitement de l'ensemble des agents publics est affecté dans les départements d'outre-mer d'une prime d'éloignement et d'une indemnité pour vie chère.

L'indemnité d'éloignement est versée à chaque fonctionnaire sous réserve qu'il accomplisse une durée minimum de service de quatre années consécutives dans un département situé à plus de 3.000 kilomètres de son précédent domicile. Cette indemnité, payable en trois fractions (lors de l'installation, au début de la troisième année, après quatre ans de service), est égale à :

- douze mois de traitement indiciaire de base aux Antilles ;
- douze mois de traitement indiciaire de base indexé à la Réunion ;
- seize mois de traitement indiciaire de base en Guyane.

A ce système, peut s'ajouter une majoration familiale égale à un mois pour l'épouse et à quinze jours par enfant.

La rémunération des fonctionnaires outre-mer se compose :

- du traitement indiciaire ;
- d'une majoration de traitement de 25 % ;
- d'un complément temporaire égal à 15 % aux Antilles et en Guyane (décret n° 57-37 du 28 janvier 1957) et à 10 % à la Réunion (décret n° 57-333 du 15 mars 1957).

De plus, à la Réunion, les rémunérations des fonctionnaires sont affectées d'un index de correction créé pour compenser la disparité des monnaies. Egal à l'origine à 1,65, cet index est fixé depuis le 1^{er} novembre 1979 à 1,138. Il s'applique au traitement indiciaire après déduction des cotisations de pension et de sécurité sociale et à la majoration de 35 % évoquée ci-dessus. Au total, l'augmentation de traitement est donc égale à la Réunion à 53 % et à 40 % aux Antilles et en Guyane. Certains élus estiment que le maintien de ces primes est injustifié, car leur fondement relevant tant de l'éloignement, des difficultés de transport que des conditions de vie n'est plus conforme à la réalité. *Ces primes sont versées aussi bien aux fonctionnaires recrutés localement qu'aux fonctionnaires d'origine métropolitaine.* En outre, ces élus considèrent que le versement des primes introduit une trop grande distorsion dans l'échelle des salaires. Elles contribuent à la création d'une classe de fonctionnaires trop

privilegiée, tant en raison de la sécurité de l'emploi que du niveau de la rémunération, par rapport à l'ensemble des salariés.

L'éventuelle suppression de ces avantages financiers ne rencontre pas l'assentiment de tous les membres du conseil régional. En effet, certains font valoir que ces primes constituent un apport économique et financier essentiel à la vie du département et que leur suppression se traduirait inmanquablement par une contraction de la consommation locale.

— Le conseil régional propose également d'instaurer un certain nombre de redevances et de taxes sur les produits transformés ou exportés de Guyane, notamment le bois et les produits de la mer. De même, pourrait être instituée une redevance d'un montant de 50.000 F sur les licences accordées par la Communauté économique européenne aux chalutiers étrangers.

— Le conseil régional envisage également l'instauration d'une taxe régionale sur les terrains incultes, ce qui favoriserait la mise en valeur des terres. De même, il est proposé d'étendre à la Guyane la taxe de 2,25 % applicable en métropole sur le droit de bail et de régionaliser l'intégralité des fonds destinés à l'habitat qui se trouvent rassemblés dans le L.B.U., ligne budgétaire unique, figurant dans la loi de finances.

— En dernier lieu, le conseil régional propose d'instaurer une taxe de 1,3 % sur le volume de kilowatts-heures produits annuellement, ainsi qu'une taxe de même montant sur le nombre de mètres cubes produits annuellement.

PRÉSENTATION DE LA MARTINIQUE

Située dans l'Archipel des Petites Antilles, la Martinique se trouve à 7.000 kilomètres de la métropole et était peuplée de 326.536 habitants en 1982, date du dernier recensement. Depuis 1974, la progression démographique s'est établie à 0,50 % en huit ans (324.800 habitants en 1974).

Outre la place prépondérante du secteur administratif, l'économie martiniquaise est essentiellement tournée vers le tourisme et vers l'agriculture. L'activité touristique fournit en effet plus de 5.000 emplois et réalise un chiffre d'affaires annuel de 600 millions de francs. Les recettes en devises se sont élevées à 31 millions de francs, dont 81 % en U.S. dollars. Néanmoins, cette industrie connaît actuellement des difficultés. En plein essor depuis dix ans et essentiellement tournée vers le tourisme de luxe qui assure avec dix grands hôtels plus de 1.000 emplois, l'activité hôtelière doit amorcer une restructuration. Le parc hôtelier offre 2.319 chambres, dont 138 nouvelles mises en service en 1982. Il se répartit comme suit :

- 3 hôtels 4 étoiles : 621 ;
- 8 hôtels 3 étoiles : 651 ;
- 20 hôtels 2 étoiles : 591 ;
- hôtels non classés : 156 ;
- Club Méditerranée : 300.

Actuellement, des efforts sont faits pour créer des gîtes ruraux et développer un tourisme meilleur marché. Cette politique est d'autant plus nécessaire que les îles voisines, notamment la Barbade, concurrencent sérieusement le tourisme antillais. La politique de promotion mise en œuvre récemment commence à porter ses fruits. Le nombre de touristes a progressé en 1982 de 8 % et s'établit à 152.000 personnes.

La seconde activité de l'île est constituée par l'agriculture et plus particulièrement par la production de canne à sucre. Les résultats de la campagne 1981-1982 (201.879 tonnes) sont en régression par rapport à ceux de la campagne précédente. Paradoxalement, la production de sucre, qui s'est élevée à

1.995 tonnes en 1982, ne permet plus de satisfaire à la consommation locale. Le développement de cultures fruitières et maraîchères ne permet pas non plus de résoudre l'ensemble des problèmes que connaît actuellement le monde agricole martiniquais. Le secteur de production de la banane connaît également des difficultés. La surface consacrée à cette culture est passée de 9.000 hectares à 7.000 hectares à la suite du cyclone David. Les exportations, qui s'élevaient à 12.465 tonnes en 1981, sont tombées à 2.880 en 1982. La politique menée actuellement vise à l'amélioration de la qualité, à la maîtrise des coûts, ainsi qu'à la responsabilisation des producteurs.

L'avis des assemblées locales sur le projet de loi.

— Le conseil général.

Le conseil général de la Martinique a donné un avis défavorable au projet de loi. Cet avis, présenté ci-dessous, est fondé sur la nécessité d'éviter que l'accroissement des compétences des régions ne se fasse aux dépens des prérogatives des départements et des communes.

Sur les principes.

L'exposé des motifs du texte qui nous est soumis a suscité, en cours de séance, de très vives critiques.

L'alinéa 3 de l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions énonce l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent toute opération véritable de décentralisation :

« Le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »

Ce même principe est repris par l'article premier de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

Ce rappel témoigne de la volonté du législateur d'éviter que l'accroissement des compétences des régions de l'hexagone aussi bien que de l'outre-mer ne se fasse aux dépens des prérogatives des départements et des communes.

Un corollaire à ce principe existe, selon lequel les moyens mis à la disposition d'une collectivité décentralisée ne peuvent être pris sur une autre collectivité décentralisée mais doivent provenir de l'Etat.

Vos commissaires dans leur majorité, ont considéré que ce texte sur l'essentiel contrevient aux deux principes ci-dessus énoncés.

L'exposé des motifs accompagnant ledit projet de loi tente de justifier par deux théories les transferts réalisés au préjudice de la collectivité départementale.

Tout d'abord, le Gouvernement, se fondant sur la décision du conseil constitutionnel rendue le 2 décembre 1982 à propos de l'assemblée unique, a estimé que les départements d'outre-mer devaient nécessairement « rentrer dans le droit commun des départements ». Il propose, à cet effet, le transfert à la région des attributions spécifiques du conseil général,

En cela, il est apparu manifeste à la majorité de vos commissaires que l'autorité centrale a procédé à une lecture erronée de la décision du Conseil constitutionnel.

D'après le juge constitutionnel, en effet « il résulte des articles 72 et 73 de la Constitution que le statut des D.O.M. 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 D.O.M. ».

Il reconnaît de ce fait la nécessité des mesures d'adaptation.

L'octroi de mer et le fonds d'investissement routier que le projet de loi entend transférer totalement ou en partie à la région découlent précisément de ces mesures d'adaptation auxquelles la juridiction constitutionnelle fait allusion et l'on ne voit pas pourquoi le conseil général en serait dépouillé.

Les modes d'assiettes, les règles de perception et les modes de répartition de l'octroi de mer sont établis par les conseils généraux depuis la loi du 11 janvier 1892. Depuis près de cent ans, par conséquent, le conseil général de la Martinique est appelé à gérer l'octroi de mer pour le compte des communes.

Serait-il normal que le conseil général soit dépouillé de cette attribution au profit d'une autre assemblée, sans autre justification que cette compétence serait spécifique ?

Quelle autre assemblée peut se prévaloir de représenter mieux que le conseil général l'ensemble des communes du département qui sont les bénéficiaires du produit de l'octroi de mer ?

D'autre part, ôter l'octroi de mer au conseil général revient à lui enlever un instrument essentiel de sa politique économique, alors même qu'aux termes de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982 les départements sont autorisés à intervenir dans le domaine économique. L'article 35 du projet de loi aboutit donc à atténuer l'effet utile de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982.

Sans aucune justification apparaît également le prélèvement de 10 % opéré au profit de la région sur les recettes de la taxe sur les carburants, de même que le transfert au profit de la région des droits assimilés au droit d'octroi de mer auxquels sont soumis les rhums et spiritueux fabriqués et livrés à la consommation locale dans les départements d'outre-mer.

Les auteurs du projet de loi ont ensuite recours à la théorie des blocs homogènes de compétence pour enlever cette fois aux départements d'outre-mer des compétences de droit commun des départements métropolitains, la justification d'un tel procédé étant le souci « d'éviter la concurrence avec le département ».

En fait, l'application de ce principe très contestable introduit une confusion certaine.

En effet, dès lors que la création et l'entretien de lycées sont conférés aux régions, la création et l'entretien des collèges aux départements, en application de la loi du 22 juillet 1983, on ne voit pas quelle concurrence pourrait naître entre les régions et les départements d'outre-mer puisque ces domaines sont bien délimités et non superposables.

Le schéma proposé a ceci de surprenant qu'il transfère à la région toutes les compétences en matière d'équipement et d'entretien pour ce qui est du second degré alors qu'il laisse aux communes celles qui ont trait aux écoles maternelles et élémentaires.

Où est la logique de cette répartition ?

Il convient de rappeler que la création et l'entretien des écoles normales d'instituteurs a toujours été de la compétence des départements alors que la création et l'entretien des écoles maternelles et élémentaires étaient de la compétence des communes sans qu'aucun problème de concurrence soit jamais apparu à ce sujet.

S'agissant des transports, on ne voit pas non plus les motifs qui justifieraient le transfert en bloc à la région de toutes les questions qui concernent ce domaine.

Compte tenu de ce que les départements et les régions d'outre-mer ont la même assise territoriale, mais compte tenu aussi de ce qu'il convient de respecter, dans la mesure du possible, le principe du droit commun des départements, vos commissaires

dans la majorité proposent le maintien au département de la compétence en matière de transport routier et l'attribution à la région de tout ce qui concerne les transports aériens et maritimes, attributions qui ne sont pas de mince importance vu leur incidence sur l'économie des départements d'outre-mer (tarifs aériens, fret bananier).

Ce schéma est d'ailleurs conforme à la logique puisque le département a déjà la gestion du fonds d'investissement routier. La région pourrait avoir celle des grands équipements : port, aéroport. Il est également conforme aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

En effet, selon ce texte, « l'une des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens est :

« a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité. »

Il serait donc contraire à ce texte qu'une collectivité soit chargée de la réalisation et de la gestion de ces infrastructures et une autre de l'organisation des transports. En définitive, ce que propose le projet de loi dans le domaine des transports est à la fois contraire à la logique et aux principes dégagés par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Le caractère et la logique des textes s'inspirent aussi de l'expérience en ce qui concerne les départements et les communes, notamment en matière de constructions scolaires.

Sur le texte lui-même.

Après examen de ce texte article par article, vos commissaires, dans leur majorité, vous proposent les amendements suivants :

Article 2, alinéa 2. — Nouvelle rédaction.

« Cette procédure comporte obligatoirement la consultation du comité économique et social, du comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement, de la commune chef-lieu du département, des communes de plus de 10.000 habitants et des communes associées dans le cadre d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement, ainsi que des partenaires économiques et sociaux de la région.

« Après quoi, l'avis du conseil général est obligatoirement sollicité. »

Il importe en effet que le conseil général qui a des responsabilités propres à l'égard de la population puisse être préalablement informé de l'avis des autres organismes consultés pour se prononcer à son tour en toute connaissance de cause.

Article 7. — Nouvelle rédaction.

« L'alinéa 3 de l'article L. 122-1-1 du Code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

« — Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, le conseil régional et le conseil général sont consultés, quel que soit le nombre d'habitants de l'ensemble des communes regroupées dans le périmètre du schéma directeur ou du schéma de secteur. »

La majorité des commissaires a estimé qu'il convenait d'adopter le même critère de chiffre de population pour retenir la compétence pour avis des deux assemblées.

Article 13. — Nouvelle rédaction.

« Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, les aides au renouvellement et à la modernisation des navires armés en petite pêche ainsi que les aides aux entreprises de culture marine sont financées et attribuées par la région.

« Les aides au renouvellement et à la modernisation des navires armés en pêche au large ou en pêche côtière sont attribuées par l'Etat. Les départements restent compétents pour financer et attribuer les aides aux travaux d'aménagement destinées aux cultures marines. »

Cette rédaction est conforme à la loi du 22 juillet 1983 (art. 11) et elle a l'avantage de regrouper dans un même texte les dispositions énoncées aux articles 13 et 14 du projet de loi.

Article 15. — Nouvelle rédaction.

« En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion, les départements sont compétents pour tout ce qui concerne les transports routiers à l'exception toutefois des compétences reconnues aux communes et à l'Etat par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. »

La rédaction proposée tient compte du caractère mono-départemental des régions. Elle permet d'éviter tout conflit de compétence entre la région et le département. Il convient de modifier en conséquence les articles 29 et 30 de la loi du 30 décembre 1982.

Article 16. — Nouvelle rédaction.

« Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de la Réunion exercent dans le domaine des transports maritime et aérien les mêmes compétences que celles dévolues à la région Corse par les articles 19 et 20 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences. »

Le département étant compétent en matière de transports routiers, il est apparu logique à la majorité de vos commissaires que la région dispose de pouvoirs conséquents s'agissant des transports maritimes et aériens.

Article 19. — Supprimé.

Cette suppression vous est proposée pour les motifs indiqués dans les considérations générales figurant en tête du présent rapport, s'agissant des collèges.

Article 20, premier alinéa : « Le conseil régional détermine, après consultation du conseil général, les activités éducatives et culturelles complémentaires, relatives à la connaissance des langues et des cultures régionales, qui peuvent être organisées dans les établissements visés à l'article précédent. »

Deuxième alinéa : Sans changement.

Troisième alinéa : Idem.

Quatrième alinéa : « Les autres activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires peuvent être organisées par les communes et les départements, dans les conditions prévues à l'article 26 de la loi du 22 juillet 1983 précitée. »

Il s'agit d'une part de s'inspirer de l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 sur la région Corse et, d'autre part, de reconnaître aux départements d'outre-mer les mêmes compétences qu'aux communes de France métropolitaine pour tout ce qui a trait aux « autres activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires ».

Article 22. — « Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion définissent les actions qu'elles entendent mener en matière culturelle après consultation des départements et, notamment, au vu des propositions qui lui sont adressées par les communes. »

Cette modification est proposée par référence à l'alignement premier de l'article 6 de la loi du 30 juillet 1982 sur la région Corse.

Article 28. — « Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion définissent les actions qu'elles entendent conduire pour la protection de l'environnement après consultation des départements et, notamment, au vu des propositions qui leur sont adressées par les communes. »

Amendement motivé par les dispositions adoptées pour la région de Corse (art. 7 de la loi précitée).

Article 30. — « Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion définissent leur politique en matière d'habitat, après consultation des départements et, notamment, au vu des propositions qui leur sont adressées par les communes. »

La même disposition a été adoptée pour la région de Corse (art. 17 de la loi précitée) et la majorité de vos commissaires a jugé qu'il convenait qu'elle soit étendue aux régions d'outre-mer.

Article 33. — « Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, il est institué un conseil régional et départemental de l'habitat exerçant les pouvoirs du conseil départemental de l'habitat prévu à l'article 79 de la loi du 7 janvier 1983 précitée, auquel il se substitue. »

Alinéa 2 : Sans changement.

Il s'agit d'associer le département à la politique du logement, attendu que sa garantie est très souvent sollicitée en matière d'emprunts contractés par les organismes constructeurs.

Article 34 :

Alinéa 1 : Sans changement.

Alinéa 2 : Idem.

Alinéa 3 : « Les conseils d'administration de ces agences, dont la composition est fixée par délibération du conseil régional, sont composés de conseillers régionaux et pour moitié au moins de représentants des organisations professionnelles intéressées. »

La majorité de vos commissaires a jugé qu'il convenait d'assurer la prépondérance au sein de ces comités aux personnes directement concernées par les affaires du tourisme.

Article 35. — Supprimé.

Suppression proposée pour les motifs indiqués dans les considérations générales.

Article 36. — Supprimé.

Sa suppression est motivée par le double souci d'éviter une augmentation de la pression fiscale locale et un effet inflationniste.

Article 37. — Supprimé.

Le texte proposé priverait le budget départemental de plus de 12 millions de francs de ressources et placerait nécessairement le département dans l'alternance suivante : ou réduire ses dépenses, c'est-à-dire, entre autres choses, procéder à des compressions de personnel, ou augmenter sa fiscalité propre pour équilibrer son budget.

Article 38. — Supprimé.

A cause du caractère vicieux de la mesure qui contraindrait le département à augmenter le taux sur les carburants pour lui permettre de poursuivre les opérations engagées, le département apparaîtrait donc à l'opinion publique comme seul responsable des hausses de carburants, alors que le véritable bénéficiaire de la mesure serait la région.

Vos commissaires sont cependant conscients de la nécessité de doter la région de ressources conséquentes, à la mesure en tout cas des nouvelles compétences qui lui sont attribuées. Ces ressources ne pouvant en toute logique être prélevées sur le budget des départements, il convient d'envisager des transferts d'impositions d'Etat au profit de la région. A cet égard, vos commissaires proposent les mesures suivantes :

— Versement à la région de la part contributive des communes au fonctionnement du service des douanes.

Pour 1982, cette contribution a représenté à la Martinique plus de 8 millions de francs.

S'agissant de la T.V.A. cette taxe n'est pas appliquée à la Guyane. Il n'est donc pas illusoire de penser que l'Etat pourrait ristourner 10 % de son produit aux régions de Guadeloupe, de Martinique et de la Réunion.

Une telle mesure procurerait à la région une recette de plus de 40 millions de francs pour ce qui concerne la Martinique.

— Les droits d'enregistrement et de timbre qui ont représenté en 1982 pour l'Etat à la Martinique une ressource de plus de 70 millions de francs pourraient être affectés également en tout ou partie à la région.

— Les droits perçus sur la consommation de tabac pourraient être, à l'instar de la Corse, transférés à la région.

Ces droits ont représenté en 1982 à la Martinique une recette de plus de 10 millions de francs.

En conclusion, il vous est donc proposé :

- 1° d'émettre un avis défavorable sur le projet de loi dont il s'agit ;
- 2° de vous prononcer sur les propositions ci-dessus énoncées ;
- 3° de dénoncer une fois de plus les conditions de brièveté dans lesquelles une question de cette importance est soumise à votre assemblée.

Le Rapporteur : M^e E. Lucien.

ERRATUM

Lire :

Article 30. — (Art. 17 de la loi précitée.)

Article 38. — *Lire :* « Le taux de la taxe sur les carburants. »

— *Le conseil régional.*

Le conseil régional a émis un avis favorable sur le projet de loi qui lui avait été présenté sous réserve de l'adoption des modifications suivantes :

a) Modification de l'article 2, alinéa 2, comme suit :

« Cette procédure comporte obligatoirement la consultation du comité économique et social, du comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement, de la commune chef-lieu du département, des communes de plus de 10.000 habitants et des communes associées dans le cadre d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement, ainsi que des partenaires économiques et sociaux de la région. Après quoi, l'avis du conseil général est obligatoirement sollicité. »

b) Modification de l'article 3, alinéa 2, comme suit :

« Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructure et des grandes axes routiers, la localisation préférentielle des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ainsi que les extensions urbaines. »

c) Modification de l'article 5, alinéa 4, comme suit :

« Le projet de schéma d'aménagement, assorti des avis des conseils consultatifs régionaux est mis, par le Président, à la disposition du public, pendant un mois, et à la disposition des exécutifs locaux pendant une période supplémentaire de deux mois, avant son adoption par le conseil régional. »

d) Modification de l'article 10 comme suit :

« *Article 10.* — Lorsqu'en application de l'article 7 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 précitée, les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion décident de créer des agences ayant dans leur objet des actions concourant au développement agricole, forestier, rural ou à l'aménagement foncier, le conseil d'administration de ces agences est composé de représentants des organisations professionnelles et, pour moitié au moins, de conseillers régionaux. »

e) Modification de l'article 16 comme suit :

« Article 16. — Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion sont associées à la consultation annuelle organisée par l'Etat sur les programmes d'exploitation et les modifications des tarifs soumis par les compagnies françaises à son approbation pour les liaisons aériennes et maritimes desservant ces régions. »

f) Modification de l'article 18 comme suit :

« Article 18. — Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion sont associées par convention avec l'Etat et les établissements publics spécialisés à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'inventaire minier.

« Elles sont consultées par l'Etat sur les programmes de prospection et d'exploitation des ressources minières. »

g) Modification de l'article 20, alinéa premier, comme suit :

« Article 20. — Le conseil régional détermine, après consultation du conseil général et du comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement, les activités éducatives et culturelles complémentaires relatives à la connaissance des langues et des cultures régionales, qui peuvent être organisées dans les établissements visés à l'article précédent. »

(Le reste sans changement.)

h) Modification de l'article 26 comme suit :

« Article 26. — Le conseil régional doit donner son accord sur le cahier des charges des sociétés prévues à l'article 52 de la loi du 29 juillet 1982 précitée, après avis du comité régional de la communication audiovisuelle. »

i) Modification de l'article 30 comme suit :

« Article 30. — Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion définissent leur politique en matière d'habitat, après consultation du département, des communes, du comité économique et social et du comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement. »

j) Modification de l'article 33 comme suit :

« Article 33. — Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, il est institué un conseil régional et départemental de l'habitat exerçant les pouvoirs du conseil départemental de l'habitat prévu à l'article 79 de la loi du 7 janvier 1983 précitée, auquel il se substitue. »

k) Modification de l'article 35 comme suit :

« Article 35. — A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi les règles d'assiette et de perception, ainsi que les tarifs des droits d'octroi de mer ne pourront être modifiés que par délibération des conseils régionaux.

« Les délibérations sont exécutoires de plein droit lorsque le taux de l'octroi de mer qui résulte de la délibération est inférieur ou égal à 20 %.

« Lorsqu'il est supérieur à ce taux, les délibérations ne deviennent exécutoires qu'après un délai de deux mois pendant lequel le représentant de l'Etat peut demander une nouvelle délibération du conseil régional. Cette demande de nouvelle délibération ne peut intervenir dans les deux dernières semaines du délai prévu ci-dessus. Cette seconde délibération sera en tout état de cause exécutoire.

« Le mode de répartition du produit des droits d'octroi de mer ne pourra être modifié que par décret en Conseil d'Etat pris sur proposition des conseils régionaux. »

l) Modification de l'article 38 comme suit :

« Article 38. — 10 % du produit de la taxe spéciale de consommation sur les essences supercarburants et gazole prévue à l'article 266 quater du Code des douanes sont inscrits au budget de la région pour être affectés à des opérations d'investissements d'intérêt régional. »

PRÉSENTATION DE LA GUADELOUPE

L'archipel guadeloupéen, composé de deux grandes îles, la Grande Terre et la Basse Terre, et de cinq dépendances que sont Saint-Barthélémy, Saint-Martin, la Désirade, Marie-Galante et l'archipel des Saintes, a vu sa population passer de 324.000 habitants en 1974 à 328.000 en 1982, soit une progression de 1,2 % en huit ans. Comme l'ensemble des autres départements d'outre-mer, la Guadeloupe connaît un fort taux de chômage, avoisinant les 25 % de la population active.

L'économie guadeloupéenne est essentiellement tournée vers l'agriculture qui a connu dans les années récentes une profonde réforme foncière. En effet, la S.A.F.E.R. a acquis plus de 11.000 hectares de terre sur une surface agricole totale de 60.000 hectares, et a permis l'installation de 9.000 colons sur des parcelles dont la superficie varie entre 0,5 hectare et 3 hectares. Un nouveau type d'exploitation a donc été créé facilitant l'installation d'une petite paysannerie en faveur de laquelle la Chambre d'agriculture a mené une politique active. Cette paysannerie a essentiellement développé son activité dans la production sucrière et dans celle de la banane. Ces deux secteurs d'activité ont connu des résultats relativement satisfaisants en 1982. La production de sucre a augmenté de 21 %, soit 72.000 tonnes, et la production de banane a permis de réaliser 117.000 tonnes d'exportation en 1982.

La forêt constitue la seconde ressource du secteur primaire du département. Sur une superficie totale de 50.000 hectares, 20.000 hectares sont actuellement en exploitation. Il existe un marché potentiel de 40.000 mètres cubes de bois par an. Pour faire face à cette demande, il est nécessaire de mettre en œuvre une politique active de reboisement et d'amélioration des espèces (acajou d'Amérique).

L'exploitation des ressources maritimes constitue l'un des secteurs du développement économique guadeloupéen. D'ores et déjà, de nombreux efforts ont été faits pour créer une flottille artisanale permettant de satisfaire la consommation locale.

La seconde activité économique de l'île est le tourisme. La Guadeloupe a accueilli 178.780 personnes en 1982, soit 13 % de plus qu'en 1981. Une part croissante de la clientèle est originaire

d'Amérique du Nord. Le potentiel touristique s'élève à 3.206 chambres réparties comme suit :

- 893 chambres 4 étoiles ;
- 1.241 chambres 3 étoiles ;
- 321 chambres en hôtels 2 ou 1 étoiles ;
- 225 chambres en attente de classement et 526 non classées.

L'avis des assemblées locales sur le projet de loi.

— Le conseil général.

Le conseil général de la Guadeloupe a émis le 29 septembre 1983 par 19 voix contre 10 et une abstention, un avis défavorable sur le projet de loi. Le motif essentiel de cet avis est que « le transfert de pouvoirs ne s'accompagne pas d'un transfert de moyens ».

— Le conseil régional.

Réuni en session extraordinaire le 27 septembre 1983, le conseil régional a adopté la motion suivante :

Il a été émis un avis défavorable à l'égard du projet de loi accompagné des observations suivantes :

1° l'avant-projet ne respecte pas les textes de loi déjà votés, relatifs à la décentralisation ;

2° le conseil régional estime que l'esprit de la décentralisation doit être respecté, qu'en conséquence, les transferts de compétences et les moyens financiers doivent se faire de l'Etat vers la région ;

3° l'assemblée s'oppose aux transferts des compétences du conseil général vers le conseil régional ;

4° s'oppose également aux transferts financiers venant de cette collectivité ;

5° estime que les nouveaux moyens financiers destinés à permettre à la région de remplir sa mission doivent provenir non pas des contributions locales mais des recettes d'Etat.

MISSION A LA RÉUNION

D'une superficie de 251.000 hectares, la Réunion, peuplée de 515.798 habitants contre 476.700 en 1974, soit une progression de 8,2 % en huit ans, présente économiquement deux caractéristiques essentielles : la jeunesse de sa population et le fait d'être une île éloignée de la métropole.

En 1982, quarante-neuf pour cent des Réunionnais ont moins de vingt ans et le taux de natalité s'établit à 23 ‰ contre 14 ‰ en métropole (54 % en 1961). Le taux d'accroissement naturel est passé de 19,1 % à 16,9 % entre 1961 et 1982. Cette structure démographique entraîne des difficultés sur le marché de l'emploi sur lequel arrivent proportionnellement chaque année trois fois plus de jeunes qu'en métropole : soit 14.000 jeunes alors que simultanément ne peuvent être créés que 500 ou 1.000 emplois. En dépit d'un courant émigratoire important (environ 5.000 personnes par an jusqu'en 1980 ayant permis l'installation de 135.000 Réunionnais dans l'Hexagone), le chômage frappe plus de 30 % de la population active, soit environ 54.000 personnes. La politique menée depuis 1982 par l'Agence nationale pour l'emploi et la formation des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.), qui a pour objet de réduire le flux migratoire (les chiffres officiels font état d'une centaine de migrants en 1982 à destination de la métropole), risque d'accroître ce problème dans les années à venir. Le second impératif auquel le département de la Réunion doit faire face en raison de l'extrême jeunesse de sa population est celui de l'enseignement et de la formation professionnelle. Les taux de scolarisation des enfants de moins de cinq ans sont équivalents à ceux de la métropole. Les effectifs du primaire sont en voie de stabilisation tandis que ceux du secondaire connaissent une augmentation rapide, en particulier en ce qui concerne l'enseignement technique. Au niveau de la formation professionnelle à laquelle un budget de 80 millions est consacré, le département de la Réunion se trouve placé derrière ceux de l'Île-de-France et de la région Rhône-Alpes tant pour le volume des crédits affectés aux stages de qualification que pour le nombre des jeunes concernés.

L'enseignement et la formation professionnelle connaissent actuellement deux problèmes majeurs : celui de la formation des maîtres et la faiblesse relative des résultats par rapport aux efforts

consentis dans ce domaine. Sur le premier point, la création d'une école normale en 1950 formant environ cent cinquante maîtres par an, ainsi que la mise en place d'enseignements de recyclage, permettent d'espérer résoudre le problème créé au lendemain de la guerre par le trop brusque appel à des enseignants qui, pour certains, n'avaient aucune formation.

Sur le second point, il convient de constater qu'en dépit des efforts réalisés, le taux de réussites scolaires reste encore relativement faible : moins de 50 % de réussites au baccalauréat ; 38 % seulement pour les baccalauréats techniques.

L'une des explications de ce phénomène tient à la relativement faible imprégnation culturelle : il existe encore 22 % d'analphabètes à la Réunion. L'environnement familial n'est donc pas toujours suffisamment porteur. Ce problème, en raison de l'arrivée à l'âge adulte des générations qui ont été scolarisées, est en voie de résorption.

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur le fait que la politique de formation entreprise à la Réunion est marquée par une certaine rigidité. En effet, il ne peut être envisagé sur un espace géographique restreint et face à une population relativement peu importante de garantir l'ensemble de la palette des formations. Des efforts sont cependant entrepris, notamment par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes de la Réunion (A.F.P.A.R.) pour fournir des enseignements variés et mobiles : une même personne assurant plusieurs cycles de formation différents, mais relativement complémentaires. Par ailleurs, l'A.F.P.A.R. s'efforce de s'adapter aux besoins et demandes s'exprimant sur le marché de l'emploi grâce aux cinquante-trois sections de formations spécialisées et aux quatorze sections de préformations qu'elle offre aux 2.100 stagiaires annuels. Un dernier effort reste cependant à entreprendre pour faire face aux 5.000 demandes qui ne peuvent être actuellement satisfaites.

La seconde caractéristique de l'économie réunionnaise résulte de son caractère insulaire. Située à 13.000 kilomètres de la métropole, ne disposant que d'une superficie agricole limitée (60 % du territoire sont inutilisables, compte tenu du relief volcanique très accidenté), ne disposant pas d'un tissu industriel adapté, l'économie réunionnaise vit essentiellement des importations.

Le taux de couverture des importations par les exportations n'atteint que 13 %. Cette dépendance qui existe pour l'ensemble des secteurs de la vie économique de l'île est une donnée essentielle d'autant que l'ensemble des stocks ne garantissent qu'une autonomie d'un mois. Du fait de cette situation particulière, la politique des transports et celle du coût du fret sont deux éléments déterminants de la vie économique. A cet égard, deux problèmes sont fréquemment évoqués : la nécessité d'améliorer les structures portuaires par la construction du nouveau port de la Possession et le monopole de la

compagnie Air France assurant 85 % du tonnage des marchandises embarquées ou débarquées à l'aéroport de Gilet.

La répartition par secteurs d'activités présente également certains déséquilibres. En effet, le secteur tertiaire emploie 69 % de la population active et est générateur de la plus grosse part de valeur ajoutée brute marchande, soit 65 %. La part du secteur agricole s'établit à 7,1 % pour une occupation de 15 % de la population active. L'agriculture est profondément marquée par la monoproduction sucrière qui s'étend sur les plaines côtières, et présente un certain retard en matière de structures et de formation des hommes. Cependant, des efforts de diversification, notamment dans la région des Hauts, sont entrepris, portant notamment sur la production de vanille ou celles d'agrumes, sans compter une relance de l'élevage bovin. En revanche, la culture des plantes à parfum connaît de graves difficultés. Le secteur industriel contribue à concurrence de 10,9 % de la valeur ajoutée et emploie 16 % de la population active, essentiellement dans de petites unités artisanales employant au plus dix personnes. Les difficultés que connaît ce secteur sont très étroitement liées à l'environnement économique de l'île, dont les voisins immédiats sont des pays en voie de développement ayant des prix de revient et des coûts de production particulièrement bas. En conséquence, la concurrence pratiquée sur le marché réunionnais est particulièrement vive et s'exerce au détriment de la production locale. Il faut enfin remarquer que les transferts publics en provenance de la métropole représentaient 40 % du produit intérieur brut en 1980. Ces moyens financiers ont notamment permis de réaliser un important effort en matière d'équipements collectifs, et tout particulièrement de voies de communications.

L'avis des assemblées locales sur le projet de loi.

— Le conseil général.

Le conseil général a émis un avis défavorable par vingt voix contre six sur le projet de loi. Cet avis, motivé par le fait que le projet comporte des entorses aux principes fondamentaux du droit et notamment à la philosophie de la décentralisation, est présenté ci-dessous. Il comporte des propositions de modifications de différentes dispositions du projet de loi.

DES ENTORSES AUX PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT

Elles peuvent se résumer en cinq points :

I. — Le principe de l'identité institutionnelle est battu en brèche.

Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les transports et l'éducation par exemple, puisque outre le fait que l'on fait disparaître les comités départementaux des transports et de l'habitat, on ôte à notre collectivité le pouvoir d'organiser certaines parties de ces secteurs que la loi applicable à l'ensemble de la France confie aux départements.

Comment prétendre, dans ces conditions, que le principe de l'identité institutionnelle des départements, affirmé par la Constitution et réaffirmé par le Conseil constitutionnel le 2 décembre 1982, est respecté lorsque certaines des attributions et compétences essentielles des départements d'outre-mer sont purement et simplement supprimées à ces collectivités ?

II. — Le principe des adaptations : utiles, nécessaires ?

L'article 73 de la Constitution autorise le législateur à mettre en œuvre certaines adaptations jugées nécessaires pour tenir compte des particularismes des D.O.M. Les adaptations proposées remplissent-elles ces conditions ? Non, car en fait :

a) *Il ne s'agit pas d'adaptations.*

Amputer certaines collectivités au profit d'autres, empêcher certaines collectivités d'avoir une politique que la loi leur reconnaît pour le reste de la France ne peut pas constituer une adaptation. Il s'agit en fait de véritables *novations*. Une réelle adaptation aurait pu consister à répartir de façon cohérente et complémentaire entre deux ou plusieurs collectivités des éléments d'une compétence donnée en tenant compte de leurs vocations propres.

b) *Ces « adaptations » ne sont pas « nécessaires ».*

Quand bien même l'on considérerait qu'il puisse s'agir d'adaptations, ces adaptations présentent-elles le caractère de nécessité ? Sûrement pas dans beaucoup de cas : s'il est jugé nécessaire de confier les collèges à la région, quel argument utilisera-t-on pour en laisser la compétence aux départements de métropole qui se trouvent, sur ce sujet, exactement dans la même situation que ceux des D.O.M. ?

c) Pire encore, ces adaptations sont contraires à la recherche de la plus élémentaire efficacité.

Qui peut déceimment prétendre en effet que la région sera mieux armée que le département pour assumer l'entretien des collèges, la gestion du ramassage scolaire ou la mise en œuvre d'une politique complémentaire du logement et de l'environnement ou des loisirs ?

III. — Les principes de la « non-tutelle » d'une collectivité sur une autre ne sont pas respectés.

La Constitution en son article 72, alinéa 2, et la loi du 7 janvier 1983 en son article 2, précisent qu'aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre collectivité.

Cette disposition fondamentale est, à titre d'exemple, gravement mise en cause par les articles 3 à 7 relatifs à la création des schémas régionaux d'aménagement qui sont présentés comme ayant une valeur normative, à l'égard des communes notamment.

Comment considérer également le fait qu'en ce qui concerne les activités culturelles complémentaires, l'habitat ou le tourisme et les loisirs par exemple, on ait exclu la possibilité pour le département d'avoir une activité qui puisse être complémentaire à celle de la région ?

IV. — La philosophie même de la décentralisation est remise en cause.

L'idée fondamentale de la décentralisation est que l'Etat se dessaisit progressivement de certaines de ces compétences au profit des trois types de collectivités : région, départements, communes.

En aucun cas, cette démarche louable ne signifie que les collectivités de base peuvent se voir priver de leurs compétences traditionnelles au profit d'autres collectivités, plus près du « centre ».

Or, il est indéniable que les communes perdent dans ce projet certaines des compétences que leur avait accordées la loi en matière d'urbanisme. Indéniable également le fait que le département perd certaines de ses compétences normales au profit de la région ; l'exemple des transports, de l'éducation, de l'aménagement rural, de l'environnement, pour n'en citer que quelques-uns, étant particulièrement significatif.

V. — Le principe des « contreparties financières concomitantes » est bafoué.

La loi du 2 mars 1982, puis les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ensuite, ont posé pour principe que l'attribution à la région de nouvelles compétences, issues de l'Etat, devait corrélativement s'accompagner de dotations financières issues du budget de l'Etat.

Dans une lettre de M. Gaston Deferre en date du 17 août 1983, ce principe est réaffirmé avec force :

« En aucun cas, les transferts de compétence ne pourront entraîner des transferts de charges non compensées et une commission composée seulement d'élus locaux et présidée par un magistrat de la Cour des comptes est chargée de veiller au strict respect de ce principe. »

Pour ce qui nous concerne, le texte qui vous est proposé :

— d'une part ne précise pas les conditions dans lesquelles seront évaluées et versées lesdites contreparties. Il n'est sans doute pas exagéré de dire que personne n'est pour l'instant capable d'apprécier de façon sérieuse les sommes en jeu dans la mesure où l'application de certaines dispositions n'est prévue en métropole que selon un calendrier beaucoup plus large, qui permettra aux parties concernées de réfléchir plus posément à cet élément du problème. Quel sera le poids des régions d'outre-mer, immédiatement confrontées à ce problème, qui ne disposent pas des éléments d'informations nécessaires à une saine évaluation, dans un contexte où l'Etat serre au plus près toutes les dépenses qu'il ne juge pas prioritaires ?

— d'autre part, et en contrepartie, un appel significatif est fait aux contribuables et consommateurs réunionnais. Quel transfert de compétence de l'Etat peut-il justifier la contribution supplémentaire de 58 millions de francs du consommateur réunionnais au titre de l'octroi de mer ? Est-ce ceci l'esprit de la décentralisation ?

Dans le même esprit, quel transfert de compétence de l'Etat peut-il justifier le triplement de la fiscalité locale directe au profit de la région ? Si c'est le cas, quel marché de dupes pour les régions ! Les autres régions de France ne manqueront pas d'en tirer les conclusions qui s'imposent sur le sort qui leur est réservé.



LES MODIFICATIONS SOUHAITABLES

Elles peuvent se résumer autour de plusieurs thèmes :

I. — La révision du principe :

« Le long terme à la région, la gestion du quotidien au département ».

Dans sa formulation actuelle, ce principe reste ambigu et — il faut le souligner — cela est valable pour l'ensemble des départements français.

Néanmoins, la lecture du projet de loi fait apparaître à ce sujet un certain nombre de contradictions qui méritent une correction.

S'agissant de la prise en charge de la gestion du ramassage scolaire ou du transport inter-urbain, s'agit-il de la préparation du long terme ou de la gestion du quotidien ?

La logique du système commande, si le département se voit conférer le quotidien, que les transports évoqués ci-dessus restent de sa compétence, alors que la région pouvait valablement *élaborer une politique régionale axée sur le poids et la nature des grands moyens de transports aériens, maritimes ou terrestres.*

Il en est de même pour les secteurs aussi divers que :

- la gestion de la forêt (qui par tradition ressortit au domaine départemental) ;
- de l'équipement agricole ;
- du financement de barques de pêche ;
- de la gestion de collèges ;
- de l'amélioration « quotidienne » du cadre de vie et du logement ;
- du tourisme et des loisirs (rappelons à cet égard que le département participe pour plus de moitié au budget du C.R.T.).

La prise en compte des grandes données régionales afférentes pourrait se traduire par la *définition par la région de grands objectifs* susceptibles soit de faire l'objet de contrats de plan, soit de bénéficier des concours de l'Etat ou de la région.

II. — Nécessité d'une redéfinition précise des blocs de compétences transférées.

Lorsqu'il est question dans l'exposé des motifs du projet de « blocs homogènes de compétences », transférées à la région, pour justifier un certain nombre d'amputations, au détriment du département ou des communes, il importe que le législateur respecte jusqu'au bout sa propre logique, afin que les autres collectivités ne soient pas spoliées.

On ne peut concevoir, dans ces conditions, l'idée d'un prélèvement de 10 % du produit de la taxe spéciale de consommation sur les carburants, au profit de la région pour être affecté à des opérations d'investissements d'infrastructures d'intérêt général.

Cette disposition ne résiste pas à l'analyse car :

- soit ces investissements sont destinés à des axes routiers et, dans ce cas, on déroge au principe des blocs de compétences, en l'occurrence attribués au département qui les gère semble-t-il à la satisfaction générale ;
- soit ces investissements ne sont pas destinés à des axes routiers, et alors, la taxe spéciale est détournée de sa vocation.

En toute hypothèse, il est bon de savoir qu'un prélèvement de 10 % sur cette taxe, compte tenu des charges fixes qui lui sont imputées (annuités d'emprunt, financement des services routes de la D.D.E., etc.), correspond à une perte de capacité d'investissement d'environ 25 % pour l'ensemble des routes nationales, départementales et communales de la Réunion.

Le département n'est pas opposé à la définition plus précise de blocs de compétences qui ne sont pas obligatoirement des monolithes. Sur des sujets tels que l'environnement, le tourisme, l'éducation ou l'habitat *il y a place pour la définition de domaines de compétences complémentaires qui respecteraient aussi bien le droit commun que la vocation de chacune des collectivités concernées.*

III. — La nécessité de rétablir les compétences départementales de droit commun, qu'elles soient normales ou exceptionnelles.

Vos commissions ont fait ressortir plus haut que certaines compétences dévolues traditionnellement aux départements métropolitains ont été abandonnées.

En vertu des principes d'égalité, il y a donc lieu, comme cela a été fait pour la Corse, de rétablir les compétences départementales complémentaires prévues normalement.

A savoir par exemple et au minimum : pouvoir consultatif en matière de transport, d'énergie et de ressource minière, d'éducation et de recherche, de soutien aux langues et cultures régionales, d'enseignement supérieur, de communication audiovisuelle, de cadre de vie et d'environnement, d'habitat et de logement, de fiscalité et de tourisme.

Il apparaît par ailleurs primordial que certaines compétences particulières dont bénéficiaient les D.O.M. soit préservées de la même façon que cela existe pour certains départements de l'Est de la France ou les départements corses : dans les derniers exemples cités, ces compétences particulières n'ont pas été soustraites aux départements concernés.

*

**

Vos commissions vous demandent, en définitive, de ne pas tomber dans le schéma exigü dans lequel ce projet voudrait enfermer nos collectivités et qui consiste à poser le problème de répartition des compétences dans les D.O.M. en termes de rivalité région-département.

Nous nous refusons de croire que cette démarche puisse être sous-tendue par une quelconque volonté de dépouiller au maximum chacun des D.O.M. pour masquer certaines difficultés de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne le réel problème que constituent les contreparties financières dues par l'Etat. Il y a place pour une juste attribution des pouvoirs et des moyens dans un contexte de véritable concertation et de collaboration efficaces.

*

**

En conclusion, vos commissions vous proposent de donner un avis défavorable sur un texte qui :

- 1° ne respecte pas le principe de l'identité institutionnelle ;
- 2° procède à des adaptations qui sont en fait de véritables novations et qui en outre, dans certains cas, peuvent être des causes de blocage ;
- 3° ne respecte pas le principe de libre administration défini à l'article 72 de la Constitution et réinstalle une tutelle d'une collectivité par rapport à d'autres ;
- 4° ne respecte pas l'esprit de la décentralisation ;
- 5° ne prévoit pas les contreparties financières qui doivent accompagner les transferts de charge, conformément à ce qui a été annoncé par l'Etat, en créant par contre des contraintes nouvelles pour les consommateurs et les contribuables des D.O.M. ;
- 6° risque de faire référence lorsqu'il s'agira d'appliquer la décentralisation aux autres collectivités de France.

Elles vous suggèrent de faire part des remarques que ce texte suscite de votre part à tous ceux qui, à un titre ou à un autre, auront à connaître de cette évolution, et à ceux qui sont garants du respect des institutions.

Par contre, elles vous proposent de rester ouverts à toute véritable évolution de nature à faire aboutir la réflexion vers des solutions qui permettraient, en même temps, de garantir les droits de chacun, et les vocations réelles des différentes collectivités dans l'intérêt bien compris de tous les interlocuteurs concernés.

— Le conseil régional.

Le conseil régional a proposé un certain nombre de modifications qui sont reproduites ci-après :

Après une discussion générale sur l'avant-projet de loi relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, le conseil régional procède au vote, par article, du texte qui lui est soumis pour avis.

Article premier. — Le conseil régional propose d'amender le premier alinéa de l'article comme suit :

« Les collectivités territoriales de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion exercent les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires à celles de la présente loi, attribuent à l'ensemble des communes, des départements et des régions. »

L'article premier, ainsi amendé, est adopté à la majorité.

Article 2. — Le conseil régional propose d'ajouter *in fine* un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion participent à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan national dans les conditions prévues par la loi portant réforme de la planification. »

L'article 2 modifié conformément à l'amendement ci-dessus est adopté.

Article 3. — Le conseil régional propose de remplacer dans l'alinéa 2 de l'article 3 le mot « portuaires » par le groupe de mots « portuaires et maritimes ». (*Le reste sans changement.*)

L'article ainsi modifié est adopté.

Article 4. — Adopté à la majorité.

Article 5. — Adopté à la majorité.

Article 6. — Adopté à la majorité.

Article 7. — Adopté à la majorité.

Article 8. — L'article 8 est rejeté à la majorité.

Article 9. — L'article 9 amendé par l'avis des commissions est adopté à l'unanimité.

Vos commissions proposent de modifier le deuxième alinéa de l'article 9 comme suit :

« Dans les D.O.M., leurs statuts doivent également prévoir la présence dans leur conseil d'administration de représentants du conseil régional dans la proportion d'un tiers au moins. »

Article 10. — L'article 10 est adopté à la majorité.

Article 11. — Le conseil régional ne formule aucune observation.

Article 12. — L'article 12 amendé par l'avis des commissions est adopté à l'unanimité.

Vos commissions demandent d'ajouter *in fine* du premier alinéa de l'article 12 le membre de phrase suivant : « ... et de leur zone économique ».

De même, est également adopté l'article 12 *bis* proposé par les commissions.

Article 12 bis. — En raison de sa situation géographique particulière, la région Réunion est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de prospection et d'exploitation des ressources vivantes et minérales situés dans la zone des T.A.A.F.

Article 13. — A l'unanimité, l'article 13 amendé par les commissions est adopté.

« Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, les aides au renouvellement et à la modernisation des navires armés en petite pêche sont financées et attribuées par la région. Les aides au renouvellement et à la modernisation

des navires armés en pêche au large ou en pêche côtière sont attribuées concurremment par l'Etat et la région. »

Article 14. — A l'unanimité, l'article 14 amendé par l'avis des commissions est adopté.

« Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, les aides aux entreprises de cultures marines et aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines sont financées et attribuées concurremment par l'Etat et la région. »

Article 15. — L'article 15 est adopté à la majorité.

Article 16. — Le conseil régional propose une nouvelle rédaction de l'article 16 inspiré de l'avis des commissions :

« L'Etat et la région Réunion définissent dans une convention révisée tous les cinq ans, sur la base notamment du principe de la compensation du handicap résultant de la distance, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et la métropole en particulier en matière de desserte et de tarifs.

« Cette convention arrête les critères de détermination de la dotation que l'Etat verse à l'office des transports de la région Réunion prévu par le présent article. Le montant de cette subvention intitulée « dotation de compensation du handicap résultant de la distance », est fixé annuellement par la loi de finances.

« Il est créé sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial associant l'Etat et la région, un office des transports de la région Réunion.

« Sur la base de la convention passée entre l'Etat et la région et prenant en considération les priorités du développement économique de la région Réunion, des conventions entre l'office des transports de la région Réunion et les compagnies concessionnaires définissent les tarifs, les conditions d'exécution et la qualité du service ainsi que leurs modalités de contrôle.

« L'exécution des transports est réservée à des compagnies maritimes qui respectent le cahier des charges qui sera établi par l'Etat et la région pour la desserte de l'île de la Réunion et à des compagnies aériennes titulaires d'une autorisation ou d'un agrément délivrés par le ministre chargé des Transports.

« L'office des transports est substitué à l'Etat dans ses droits et obligations pour la continuation des contrats en cours. »

Article 17. — L'article 17 modifié par l'avis des commissions est adopté à l'unanimité.

« Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion peuvent élaborer un plan énergétique régional et, dès qu'elles l'auront adopté, participer avec l'Etat et les autres collectivités et les établissements publics concernés à un programme régional de prospection, d'exploitation et de valorisation des énergies nouvelles et renouvelables et de maîtrise de l'énergie. »

Article 18. — Le conseil régional ne formule aucune observation.

Article 19. — L'article 19 est rejeté à la majorité.

Article 20. — L'article 20 modifié par l'avis des commissions est adopté à l'unanimité.

Vos commissions proposent de modifier le quatrième alinéa de l'article 20 comme suit :

« Les autres activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires peuvent également être organisées par les autres collectivités dans les conditions prévues à l'article 26 de la loi du 22 juillet 1983 précitée. »

Article 21. — A l'unanimité, le conseil régional adopte l'article 21 ainsi rédigé :

« Les conseils régionaux intéressés établissent, le cas échéant sur proposition ou après avis des présidents de l'université des Antilles-Guyane et de l'université de la Réunion, en fonction des priorités qu'ils ont définies en matière de développement économique, social et culturel, des projets de programmes de formation et des activités de recherche universitaire.

« La carte de ces formations et de ces activités est arrêtée par l'Etat. »

Article 22. — Le conseil régional adopte à l'unanimité l'article 22.

Article 23. — Le conseil régional adopte à l'unanimité l'article 23.

Article 24. — Le conseil régional propose d'amender le premier alinéa de l'article 24 comme ci-après :

« Le conseil régional de chacune des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion approuve les conditions d'organisation et de fonctionnement du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision dans la région. »

L'article 24 ainsi modifié est adopté.

Article 25. — L'article 25 amendé par l'avis des commissions est adopté à l'unanimité.

Vos commissions proposent d'ajouter un deuxième alinéa à l'article 25, ainsi rédigé :

« Ce comité régional sera composé, pour au moins un quart, de conseillers régionaux. »

Article 26. — Le conseil régional adopte un nouvel article 26 ainsi rédigé :

« Les dispositions des cahiers des charges applicables aux programmes propres à la Réunion, diffusés par les organismes mentionnés aux articles précédents, sont soumis à l'accord du conseil régional. »

Article 27. — Le conseil régional adopte l'article 27 à l'unanimité.

Article 28. — L'article 28 modifié conformément à l'avis des commissions est adopté à l'unanimité.

« Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion arrêtent leur politique en matière d'environnement et de cadre de vie, le cas échéant, sur proposition des collectivités locales et du comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement. »

Article 29. — L'article 29 est adopté à l'unanimité.

Article 30. — L'article 30 est adopté à l'unanimité.

Article 31. — L'article 31 est adopté à l'unanimité.

Article 32. — L'article 32 modifié conformément à l'avis des commissions est adopté à la majorité.

« Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, les aides de l'Etat en faveur de l'habitat sont réparties :

« — pour moitié après consultation du conseil régional et du conseil général,

« — pour moitié pour soutenir la politique régionale de l'habitat, par le représentant de l'Etat qui tient compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat et veille au respect des objectifs nationaux, notamment pour le logement des personnes mal logées ou défavorisées. »

« Les aides de l'Etat sont calculées par référence aux critères nationaux. »

Article 33. — Le conseil régional adopte à la majorité l'article 33 amendé par l'avis des commissions.

« Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, il est institué un conseil régional de l'habitat composé pour moitié au moins de conseillers régionaux, exerçant les pouvoirs du conseil départemental de l'habitat prévu à l'article 79 de la loi du 7 janvier précitée, auquel il se substitue. »

Article 34. — A l'unanimité, le conseil régional adopte l'article 34.

Dans le cadre du titre quatrième relatif aux dispositions financières et fiscales, vos commissions proposent d'introduire un article préalable ainsi rédigé :

« *Article 35 a.* — Pour l'exercice des compétences nouvelles définies par la présente loi, l'Etat mettra à la disposition des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, les ressources nécessaires conformément aux dispositions prévues par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions en son article 102. »

Article 35. — Le conseil régional est d'avis de compléter l'article 35-a proposé dans l'avis des commissions par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« La région Réunion reçoit de l'Etat des ressources d'un montant équivalent aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées. Ce montant est constaté, à la date du transfert de compétences, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Intérieur et du ministre chargé du Budget, après avis d'une commission présidée par le Président de la chambre régionale des comptes et comprenant, en nombre égal, des représentants de l'Etat et de la région Réunion. »

L'article 35 ainsi modifié est adopté à l'unanimité.

Article 36. — L'article 36 est adopté à l'unanimité.

Par ailleurs, le conseil régional adopte à la majorité un article 36 *bis* ainsi rédigé :

« Le budget de la région est doté, à partir de 1984 et pour les années à venir, sur une ligne budgétaire créée dans la loi de finances, en tenant compte de l'inflation, de l'équivalent des recettes provenant soit du plafonnement, soit de la suppression totale ou partielle de l'abattement de 30 % sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (I.R.P.P.), et de toute autre économie réalisée à la faveur d'une réduction des inégalités sociales dans les régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. »

Article 37. — L'article 37 modifié par l'avis des commissions est adopté à la majorité.

Vos commissions proposent de compléter l'article 37 par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Le produit des taxes perçues à la Réunion sur les tabacs est affecté au budget de la région. »

Article 38. — Le conseil régional adopte à la majorité un nouvel article 38 ainsi rédigé :

« Le conseil régional fixe dans les limites déterminées par la loi de finances, les taux de la taxe spéciale de consommation sur les essences, supercarburants et gazole prévue à l'article 266 *quater* du Code des douanes.

« Le produit de cette taxe est affecté au budget de la région qui le répartit, après prélèvement de 10 % affectés à des opérations d'investissements d'infrastructures d'intérêt régional, en :

« — une tranche nationale dont il assure la gestion ;

« — une tranche départementale ;

« — une tranche communale ;

« — et des dotations à l'Office national des forêts et à la Direction départementale de l'équipement pour son fonctionnement.

Par ailleurs, le conseil régional adopte à la majorité un article 38 *bis* ainsi rédigé :

« Les crédits du F.I.D.O.M. relevant des décisions locales seront attribués au conseil régional qui en assurera la répartition sous forme de subventions aux collectivités locales pour leur équipement, leur aménagement, aux organismes de formation, de recherche ou de production pour leurs actions de développement. »

Article 39.

Article 40. — Le conseil régional ne formule aucune observation.

*
**

Le conseil régional demande enfin, à l'unanimité, que soit précisé le montant de la dotation générale de décentralisation et que la région Réunion bénéficie d'une dotation d'installation lui permettant d'assumer pleinement ses nouvelles compétences.

Le Président :

Mario HOARAU.

LES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES QUE POSE LA DÉCENTRALISATION DANS LES D.O.M.

Les départements d'outre-mer présentent certaines particularités que le constituant a pris soin de préserver en prévoyant, le cas échéant, une possibilité d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative de ces départements. Il convient, avant de présenter les problèmes spécifiques que pose la décentralisation dans les D.O.M., de rappeler que l'ensemble d'entre eux se sont prononcés en faveur d'une politique de décentralisation qui leur semble d'autant plus nécessaire qu'ils se trouvent éloignés de la métropole et que leurs économies ainsi que leurs structures administratives présentent des particularités originales.

Lors de leur déplacement, les missions de la commission des Lois ont vu leur attention sollicitée par les élus locaux sur trois points particuliers posant des difficultés.

Il s'agit essentiellement du problème général de conception de la décentralisation outre-mer, du problème de la maîtrise financière des compétences spécifiques des D.O.M., et de l'opportunité de la création des offices.

LE PROBLÈME GÉNÉRAL DE CONCEPTION DE LA DÉCENTRALISATION

L'un des problèmes majeurs posés par le projet de loi portant répartition des compétences dans les régions d'outre-mer tient à l'interprétation donnée de l'expression « droit commun ». S'agit-il du droit commun applicable dans l'ensemble des départements de métropole ? S'agit-il au contraire du droit applicable à une époque déterminée dans le département considéré, ce qui pourrait être assimilé à la théorie des « droits acquis » ? De la réponse fournie à ces questions, découlent celles données aux problèmes financiers que pose le texte.

En effet, l'une des principales difficultés tient à ce qu'il semble que le transfert de compétences ne s'accompagne d'aucune novation globale comportant transfert de moyens financiers particuliers. L'originalité des dispositions financières du projet de loi consiste en ce qu'elles ôtent aux conseils généraux leurs compétences spécifiques en matière d'octroi de mer, de fonds routier, pour les transférer au conseil régional. La décentralisation ainsi effectuée est donc horizontale et non pas verticale. En effet, l'Etat par rapport aux lois de compétences générales, ne se départit pratiquement ni de pouvoirs ni de moyens supplémentaires. De plus, la création de droits additionnels sur le droit d'octroi de mer, ainsi que l'augmentation vraisemblable de la taxe spéciale de consommation, pourront avoir des incidences économiques qui devraient être étudiées. Ces mesures rencontrent l'opposition des représentants des départements qui les considèrent comme contraires à la décision du Conseil constitutionnel du 2 décembre 1982 garantissant selon eux le maintien du droit commun des D.O.M. Cette position est très clairement résumée par le vice-président du conseil général de la Guyane qui demande « l'application du statut des départements d'outre-mer et non celui des départements dans l'outre-mer ». Par ailleurs, les mesures proposées risqueraient, selon les conseils généraux, d'établir une tutelle des régions sur les départements et les communes, et seraient en ce sens totalement en opposition avec le principe même de la politique de décentralisation qui doit s'exercer dans « le respect de l'autonomie et des attributions de chaque collectivité territoriale ».

La seconde critique faite par certains élus porte sur l'apparition contestable d'une nouvelle interprétation de notion de blocs homogènes de compétences les caractérisant par la distinction entre le long terme et le court terme. Dans certains domaines, cette répartition des compétences entre le long terme et la gestion du quotidien semble irréalisable : par exemple, la politique des transports ou l'aménagement du réseau routier.

LE PROBLÈME DE LA MAITRISE FINANCIÈRE DES COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES DES D.O.M.

● Droit d'octroi de mer.

L'article 34 du projet de loi confère au conseil régional les pouvoirs anciennement exercés par le conseil général en matière de droit d'octroi de mer. Ce droit est un droit réel s'appliquant sur

toutes les marchandises importées en provenance, tant de la métropole que des pays étrangers dans les départements d'outre-mer, à l'exception des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy faisant partie de l'archipel guadeloupéen. Ce droit indirect, prélevé dans les mêmes conditions que les droits de douane dont l'assiette est constituée de la valeur C.A.F. (coût, assurance, fret) des produits importés, est perçu au profit des communes. Il existe cependant une exception à ce principe. En effet, en application de la loi de finances n° 74-1114 du 27 décembre 1974, le département de la Guyane bénéficie d'un prélèvement égal à 35 % du produit net de l'octroi de mer.

L'origine de cette taxe remonte à 1850. Son existence a été confirmée par le *Senatus Consulte* du 4 juillet 1866, accordant aux colonies des Antilles et de la Réunion l'indépendance commerciale sous forme d'autonomie douanière (autonomie accordée à la Guyane en 1878). Il leur appartenait de fixer les taux d'octroi de mer et ceux des droits de douane. Une loi du 11 janvier 1892 limita ces pouvoirs aux seules compétences relatives à l'octroi de mer.

En application de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 érigeant les quatre colonies en départements d'outre-mer, les décrets n°s 47-2390 à 47-2393 du 27 décembre 1947 étendirent aux départements d'outre-mer les dispositions douanières métropolitaines et prorogèrent les dispositions relatives à l'octroi de mer. Conformément aux dispositions de l'article 5 de ces décrets, les conseils généraux disposaient du pouvoir de modifier par leurs délibérations devant être approuvées par décret les « règles d'assiette et de perception », ainsi que les tarifs des droits d'octroi de mer. Disposant que « le produit de l'octroi est réservé aux collectivités et services auxquels il revenait précédemment », les décrets de 1947 confirmaient implicitement le fait que l'octroi de mer constitue une ressource communale. En revanche, contrairement à la législation de 1892, ces textes ne prévoyaient plus la compétence du conseil général en matière de répartition du produit de l'octroi de mer. Ce silence de la loi pose des difficultés d'interprétation qui sont actuellement soumises à la juridiction administrative.

En l'état actuel, la répartition est calculée en fonction de critères départementaux spécifiques :

— en Guyane, la répartition des 65 % du produit de l'octroi de mer restant après prélèvement effectué au profit du département est réalisée entre les communes proportionnellement à leur population respective officiellement recensée ;

— en Guadeloupe, outre une répartition calculée au prorata de la population, un critère nouveau a été introduit. En effet, un coefficient destiné à aider les communes équipées d'une usine de dessalement de l'eau de mer est applicable ;

— en Martinique, 90 % du produit sont répartis au prorata de la population, 5 % à parts égales entre toutes les communes et 5 % au prorata de la population pour les communes ayant un produit de centimes inférieur à 100 F par habitant ;

— à la Réunion, la répartition s'établit en fonction du schéma suivant : un versement forfaitaire égal pour toutes les communes à 10 % du produit de l'octroi de mer, 36 % au prorata de la population et 54 % proportionnellement aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes durant l'année précédente.

Il convient de noter que la répartition de l'octroi de mer entre les communes ne porte pas sur le produit brut de cette taxe. Hormis le cas particulier de la Guyane évoqué plus haut, des prélèvements sont effectués au profit de l'Etat pour couvrir les frais d'assiette et de perception, au profit des agents des douanes à concurrence de 1 %, et au profit des trésoriers-payeurs généraux à hauteur de 0,32 %. Toutefois, ces prélèvements effectués au profit des agents de l'Etat donnent souvent lieu à des reversements au profit des communes en raison des règles de non-cumul de rémunérations.

L'intervention des conseils généraux par le biais de l'octroi de mer a constitué un élément essentiel de la politique économique dans ces départements. Afin d'éviter que les efforts respectifs entrepris par chacun des conseils généraux en matière de développement économique au moyen de la politique des taux ne soient contrecarrés par la politique des autres départements, une commission d'harmonisation a été instaurée au niveau de la zone caraïbe. Les taux de base s'établissent à 7 % en Guadeloupe et en Martinique, 12 % en Guyane et 5,5 % à la Réunion, mais un certain nombre de produits sont exonérés du versement de l'octroi de mer notamment les produits de première nécessité. D'autres subissent par contre des taux extrêmement élevés (77 % sur les boissons spiritueuses y compris whisky et gin). Les exonérations sont décidées en fonction de la destination finale des produits concernés ainsi que des délais de cession de ces biens. Par ailleurs, un système général d'exonération existe en faveur des administrations et services publics de l'Etat, de l'armée, du département et des communes. Parallèlement, il existe un système d'exemption qui n'est subordonné à aucune condition d'utilisation des produits.

L'octroi de mer a permis ainsi de protéger certains marchés, notamment celui des biens de consommation de première nécessité, celui de la construction hôtelière et de l'économie touristique, et de favoriser la création de petites industries locales.

Afin de mieux juger de l'importance économique de cette taxe, le tableau retrace l'évolution du montant des recettes d'octroi de mer depuis 1980.

(En milliers de francs.)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
1980	197.781	74.187	210.411	266.921	749.300
1981	217.680	93.678	242.711	310.077	846.146
1982	259.145	131.654	297.811	407.828	1.096.489
1983	314,9	164,2	355,8	486,7	1.321,6

En 1983, ont été effectivement répartis entre les communes : 307,4 MF en Guadeloupe, 337 MF en Martinique, 481,2 à la Réunion et 148,1 à la Guyane entre les communes et le département.

La part de l'octroi de mer dans les ressources communales s'établissait pour l'année 1980 à :

- 28 % en Guadeloupe,
- 37 % en Martinique,
- 41 % en Guyane,
- 35 % à la Réunion,

et pour l'année 1983 à :

- 30,31 % en Guadeloupe,
- 39,78 % en Martinique,
- 40,47 % en Guyane,
- 35,17 % à la Réunion.

La mise en œuvre de la politique de décentralisation a eu pour conséquence de suspendre la nécessité de l'approbation par décret des délibérations relatives à l'octroi de mer, soumises depuis le 31 mars 1978 au régime de l'approbation par l'arrêté préfectoral. Les délibérations ne sont dorénavant plus soumises qu'au seul contrôle de légalité exercée *a posteriori* dans un délai de deux mois.

Le problème que pose le projet de loi résulte du transfert en faveur du conseil régional de la maîtrise de l'octroi de mer. Les conseillers généraux estiment que cette mesure est injustifiée et ne correspond à aucune autre nécessité que celle de trouver une ressource financière à la région. Les conseillers régionaux considèrent quant à eux que la maîtrise de l'octroi de mer constitue, pour eux, un levier essentiel à la mise en œuvre de la politique économique qu'ils doivent entreprendre.

● **Le Fonds d'investissement routier.**

Le régime financier des travaux routiers dans les départements d'outre-mer est soumis à des dispositions différentes de celle de la métropole et est caractérisé par l'existence dans chacun de ces départements d'un fonds d'investissement routier départemental. La réglementation applicable dans ce domaine résulte de plusieurs dispositions.

La loi n° 51-1509 du 31 décembre 1951 prévoyait dans son article 6 l'institution par voie de décret d'un régime particulier permettant d'alléger les charges des départements et des communes d'outre-mer.

Le décret n° 52-152 du 13 février 1952 a institué une taxe spéciale sur les essences et le gaz-oil, dont le produit revient aux départements pour l'équipement de leur réseau routier.

L'organisation définitive de ce fonds routier est précisée par une loi n° 60-750 du 28 juillet 1960, codifiée par l'article 266 *quater* du Code des douanes, qui prévoit notamment l'affectation au budget départemental des recettes de cette taxe, l'utilisation de ces sommes pour gager des emprunts, le pouvoir conféré au conseil général de fixer le taux de cette taxe dans le cadre d'un plafond fixé annuellement par la loi de finances. L'article 2 de la loi n° 60-750 dispose que « le produit de cette taxe est inscrit au budget du département et les sommes correspondantes sont utilisées, par décision du conseil général qui statue en dernier ressort, à des travaux intéressant le réseau routier départemental. Elles peuvent être utilisées dans les mêmes formes pour concourir à des travaux d'amélioration de la voirie communale ainsi que du réseau routier national et à des travaux d'études et de réalisation de pistes forestières ».

L'article 12 de la loi de finances rectificative n° 81-1179 du 31 décembre 1981 a prévu que le plafond imposé à la taxe du fonds routier suivait désormais celui de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. Le tarif de cette taxe est, en application de l'article 266 du Code des douanes, relevé chaque année au cours de « la première semaine de janvier, dans la même proportion que la limite inférieure de la septième tranche du barème de l'impôt sur le revenu ». Tel est le régime actuellement applicable dans les départements d'outre-mer. Par ce biais, les conseils généraux ont pu réaliser d'importants travaux d'infrastructure routière.

RÉPARTITION DES RÉSEAUX ROUTIERS

(En kilomètres.)

	Routes nationales	Routes départementales	Routes communales
Guyane	370	320	400
Guadeloupe			
Martinique	262	620	
Réunion	300	700	+ voirie forestière 1.400

Ils ont porté sur des opérations de désenclavement, la création de routes du littoral à la Réunion par exemple pour un budget de 500 millions de francs, à la Martinique également.

Compte tenu de la situation économique de ces départements, la réalisation de grands travaux d'infrastructure constitue un facteur essentiel de développement. Mais ils constituent une charge financière considérable en raison du rattrapage à effectuer et des conditions climatiques difficiles qui augmentent considérablement les coûts d'entretien.

Outre cette particularité, l'exemple réunionnais prouve l'étroite imbrication des responsabilités, dans l'engagement des dépenses, l'aménagement et l'entretien de la voirie entre les trois intervenants que sont l'Etat, le département et les communes.

L'Etat assure l'exploitation, la sécurité et l'entretien du réseau national, correspondant, en 1983, à un budget de 6,3 millions de francs (hors dépenses de personnel) et de 1,9 million de francs au titre des grosses réparations. Le fonds routier assure les dépenses d'investissement : à la Réunion, les sommes ainsi investies se sont élevées à 109,4 millions en 1983, représentant 53 % du montant total des investissements effectués sur l'ensemble du réseau routier.

Sur le réseau départemental, l'Etat assure l'entretien et l'exploitation par l'intermédiaire du personnel de la Direction départementale de l'équipement. Mais les investissements sont réalisés en totalité par le F.I.R. et ne représentent que 19 % en 1983 du total des investissements réalisés sur l'ensemble du réseau routier. Par ailleurs, il convient de noter que la D.D.E. reçoit une contribution en personnel de 294 agents rémunérés sur le F.I.R.

La modification de ces systèmes, telle qu'elle est proposée par le projet de loi, soulève les objections de la part de certains élus locaux. Les compétences du conseil général sont transférées au conseil régional en matière de fixation du taux de la taxe sur les

carburants et de répartition du produit de la taxe. Cette dernière compétence doit cependant s'exercer dans le cadre de certains principes fixés par la loi.

Il apparaît qu'au préalable, et avant toute répartition, la région disposera d'une partie du produit de la taxe, dont le montant n'est pas défini, qui sera destinée à couvrir les dépenses inhérentes au réseau routier national. Une telle rédaction présente de graves ambiguïtés. En effet, s'agit-il des dépenses d'investissement ou des dépenses d'entretien ? D'autre part, il semble que les dispositions du second alinéa traduisent une recentralisation des pouvoirs au profit de l'Etat. En effet, les prélèvements ainsi effectués sont destinés à couvrir les dépenses engagées par les services de l'Etat et non décidées par les collectivités territoriales intéressées.

Après ce prélèvement, le produit restant est réparti en trois parts : — 10 % du produit total de la taxe sera affecté au budget de la région, afin de lui permettre de réaliser des opérations « d'investissement d'intérêt régional ». Il semble donc qu'une part de la taxe prélevée sur les carburants pourra être affectée à des investissements ne portant pas sur les infrastructures routières. Il est donc prévu que le calcul de cette part affectée directement au budget de la région se fasse avant tous les prélèvements évoqués ci-dessus destinés aux frais engagés sur le réseau national. La rédaction de l'article est, donc, obscure. Le reste du produit de la taxe sera réparti entre le département de façon à lui permettre de couvrir les dépenses relatives à son réseau routier propre et aux communes pour l'entretien du réseau routier dont elles ont la charge. Aucune précision n'est donnée quant au mode de répartition à retenir dans la définition des parts respectives du département et de la région. En revanche, il est prévu que les différentes dotations connaîtront une progression annuelle équivalente à celle de la dotation globale de fonctionnement du département. La rédaction actuelle laisse à penser que la clé de répartition qui sera décidée par le conseil régional ne pourra pas être modifiée à l'avenir. La situation serait en quelque sorte figée.

Le système proposé introduit également une autre difficulté. Dans la pratique, les conseils généraux ont jusqu'à présent utilisé la plus grande part des recettes du fonds routier aux dépenses d'investissement portant sur la voirie nationale. Ils ont fait face aux dépenses de même nature relatives à la voirie départementale en recourant à l'emprunt. Un éclatement du produit de la taxe sur les carburants posera donc aux départements de graves difficultés financières. A titre d'exemple, les charges d'emprunt du F.I.R. à la Réunion sont égales en 1984 à 51,7 millions de francs, 58,6 millions de francs à la Martinique. En effet, dans quelle mesure seront-ils à même de faire face à leurs obligations d'emprunt, alors que dans le même temps leurs ressources financières seront considérablement amoindries ? De plus, rien dans la rédaction actuelle ne prévoit le transfert du département à la région de ces charges d'emprunts.

Dernier problème financier, le montant du fonds routier qui serait dégagé permettrait aux départements de souscrire des emprunts. Privé de cette ressource, quelle sera à l'avenir la capacité du département dans ce domaine ?

Enfin, il convient de noter que les recettes provenant de la taxe sur les carburants servent de fonds de roulement aux départements, leur permettant de couvrir une part importante de leurs dépenses d'aide sociale dans l'attente des reversements effectués par l'Etat.

MONTANT DES DIFFÉRENTES TAXES

	Guadeloupe		Martinique	Réunion
	1983	Proposition 1984		
Ordinaire	1,60	1,80	»	1,774
Super	1,50	1,70	»	1,85
Gazole	0,65	0,75	»	0,95

Les recettes escomptées pour 1984 sont de :

207 millions en Guadeloupe,

280 millions en Martinique,

299 millions à la Réunion.

Le texte, enfin, ne règle en aucune façon la situation du personnel de la Direction départementale de l'équipement qui était jusqu'à présent soit affecté à des tâches sur le réseau départemental, soit à des tâches portant sur le réseau national. De même, les conditions dans lesquelles seront dorénavant utilisés les engins de travaux publics risquent d'engendrer des difficultés. En effet, il est fréquent que le même matériel serve à la fois sur les trois types de réseaux.

	Guadeloupe 1984		Martinique	Réunion 1984	
	%	M		%	M
Programme communal	30 %	61,6 M	»	28 %	70 M
Programme départemental	34 %	69,9 M	»	25 %	53,2 M
Programme national	35 %	71,9 M	»	46 %	114,9 M
O.N.F.	1 %	2,056 M	»		

D'une façon générale, la rédaction du projet de loi pose un problème de conception : il apparaît en effet qu'une partie du produit de la taxe sur les carburants sera affectée à des dépenses autres que celles d'investissement routier. Dans quelle mesure ce type d'investissement constitue-t-il encore une priorité économique ? Est-il normal que des fonds collectés dans une perspective bien précise soient affectés à d'autres fins ?

LE PROBLÈME DE L'OPPORTUNITÉ DE LA CRÉATION DES OFFICES

• Création d'un office agricole.

Le développement du secteur agricole dans les départements d'outre-mer, compte tenu de leur structure économique et de la part importante de la population active employée dans le secteur primaire, a toujours beaucoup préoccupé les responsables locaux. La structure d'une monoproduction sucrière et la répartition très inégale des terres nécessite la mise en œuvre d'une politique de réforme foncière. Les départements d'outre-mer sont dotés, comme les départements de métropole, de chambres départementales d'agriculture de création récente, intégrées depuis 1974 au sein de l'A.P.C.A. (Association permanente des chambres d'agriculture), au sein de laquelle fonctionne un comité consultatif paritaire des départements d'outre-mer composé pour moitié de délégués des D.O.M. et pour moitié de représentants métropolitains menant une politique active. Les réformes récentes des chambres d'agriculture et notamment l'application du décret n° 82-688 du 3 août 1982 renforçant la représentativité des chambres d'agriculture afin qu'elles deviennent des partenaires à part entière de la régionalisation ont été étendues aux départements d'outre-mer.

Compte tenu de l'importance des réformes en cours et de la mise en œuvre de la décentralisation, les chambres d'agriculture des départements d'outre-mer n'ont pas manqué de se préoccuper de leur avenir craignant notamment une éventuelle mise sous tutelle, d'une part, et le glissement des responsabilités de l'interprofession à un organisme d'une autre nature, d'autre part.

La création, par l'article 8 du projet de loi, d'un office agricole « chargé de la mise en œuvre d'actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural, et concourant à l'orientation, à l'animation et au contrôle de la politique foncière agricole ainsi qu'à la modernisation des exploitations » a suscité dans les départements d'outre-mer une très vive émotion.

En effet, les chambres d'agriculture, rappelant que la procédure d'élaboration de cet article a été plus que confuse, considèrent que la création de cet office contrevient à tous les engagements gouvernementaux précédemment pris. Ceux-ci garantissaient notamment que le développement agricole resterait sous la responsabilité de la profession et notamment des chambres d'agriculture. Lors des deux missions de la commission des Lois, des rencontres ont été organisées avec les responsables des différentes chambres d'agriculture qui toutes ont exprimé leur vive inquiétude, soutenant que le Gouvernement remettait en cause ses positions. Ils affirment également que les dispositions prévues sont en contradiction avec les lois d'orientation agricole de 1960 et 1980 ainsi qu'avec le décret n° 66-744 du 4 octobre 1966 relatif au financement et à la mise en œuvre du programme de développement agricole.

Outre ces inquiétudes, les professionnels responsables craignent de voir s'instaurer une très grande confusion dans la définition des moyens et des modalités de mise en œuvre ainsi que dans la conduite et le contrôle de la politique agricole. Cette confusion résulterait de la mise en place de deux catégories de responsables agissant simultanément, ce qui risque d'entraîner des contradictions. Or, compte tenu de l'importance économique de ce secteur et des conditions de mise en œuvre d'une politique de réforme agricole, il est nécessaire que les responsabilités soient exercées par des professionnels. Ces derniers sont également opposés au fait que l'office agricole soit tout à la fois juge et partie dans la mise en œuvre de la politique agricole.

De plus, les professionnels doutent de l'aptitude de cet office à mettre en œuvre la réforme des modes de « faire valoir » qui existent dans les D.O.M. Les exploitations agricoles relèvent du système du colonat partiel dans lequel le colon reverse le quart du produit au propriétaire. Or ce système est fréquemment considéré comme un frein au développement et doit faire l'objet d'une réforme entreprise avec beaucoup de prudence.

De même, les professionnels craignent que l'office ne soit pas à même de défendre les zones agricoles qui sont menacées par l'urbanisation. Enfin, aucune disposition du projet de loi ne prévoit l'origine des ressources de cet office et les responsables craignent que celui-ci ne soit financé par le biais de cotisations supplémentaires incombant aux agriculteurs.

Il est incontestable que les dispositions proposées sont très directement inspirées de celles appliquées dans la région de Corse, ce qui préoccupe beaucoup les responsables des départements d'outre-mer. En effet, malgré la parution des décrets fixant l'organisation et le mode de financement de l'office corse, celui-ci ne fonctionne pas alors que, contrairement à ce qui se passerait dans les D.O.M., l'office corse s'est vu transférer le patrimoine de l'ex-SOMIVAC.

• **Création d'un office de transport.**

Le caractère insulaire des départements d'outre-mer, situés à plus de 7.000 kilomètres pour les Antilles et la Guyane et 13.000 kilomètres pour la Réunion, rend tout particulièrement nécessaire la mise en œuvre d'une politique des transports adaptée à leur situation, d'autant plus nécessaire qu'elle concerne directement le développement du tourisme qui constitue une action économique essentielle de ces départements. De plus, il convient d'insister sur la géographie du département de la Guadeloupe, constituée de deux grandes îles : Grande-Terre et Basse-Terre, auxquelles s'ajoutent cinq dépendances : Saint-Barthélémy, Saint-Martin, la Désirade, Marie-Galante et l'archipel des Saintes. Pour cette raison, les responsables souhaitent l'instauration d'une continuité territoriale avec l'Hexagone, mais plus encore la continuité territoriale inter-archipel. En matière de transports, il convient de distinguer les transports aériens et les transports maritimes.

La situation actuelle des transports aériens est caractérisée par la dissymétrie marquée des marchés : 68 % des voyages sont effectués à partir de la métropole, leur caractère saisonnier très accentué est directement lié aux vacances et permettent, compte tenu du nombre important d'originaires des D.O.M. séjournant en métropole, soit 500.000 personnes, les regroupements de familles.

Statistiquement, le rapport transport aérien français établi en 1981 fait état des chiffres suivants :

--- le faisceau de la Réunion, dont le chiffre d'affaires s'élève à 681 millions, achemine 147.000 passagers, dont 41 % pour des escales intermédiaires ;

— le faisceau Antilles-Guyane, dont le chiffre d'affaires est égal à 1.057 millions, assure le transport de 582.000 passagers. L'ensemble de ces deux liaisons correspond à 13,8 % du chiffre d'affaires d'Air France.

Le monopole de la compagnie Air France reste une réalité même si deux compagnies de charters bénéficient d'autorisations : à destination des Antilles « Minerve » ; à destination de la Réunion la société « Point-Air ». Dans ce dernier cas, il est nécessaire que cet avion qui assure une rotation mensuelle soit rempli à 70 % par des étrangers. Il est actuellement envisagé de porter à deux par mois le nombre des voyages effectués par cette compagnie à destination de la Réunion.

Le maintien du monopole d'Air France, qui dessert l'ensemble de ces départements, pose le problème essentiel des tarifs qui sont

jugés trop élevés pour faciliter les échanges entre la métropole et ces départements.

Certes, des efforts ont été faits pour réduire ces tarifs et Air France fait valoir qu'elle assure en direction des départements d'outre-mer une mission de service public. En effet, elle garantit une rotation quotidienne et, dans les périodes de pointe, assure jusqu'à quarante rotations hebdomadaires. Dans ces conditions, il est évident qu'une partie des vols n'est pas rentable, car les avions repartent vides ou à moitié vides. Il semble que les négociations entreprises sur le problème tarifaire soient au point mort. En effet, les structures de concertation qui existent actuellement ne sont en fait que de véritables organismes d'enregistrement, la compagnie établissant elle-même ses augmentations de tarifs et les imposant aux différentes parties prenantes.

Le second problème relatif aux liaisons aériennes est celui de l'existence des petites compagnies locales, notamment Air Martinique, société privée, Air Guadeloupe et Réunion Air Service, créées sous forme de sociétés d'économie mixte. Elles permettent d'assurer des liaisons locales inter-îles au sein de l'archipel guadeloupéen et avec Mayotte en ce qui concerne la Réunion. La compagnie nationale a toujours eu pour principe de partager la sous-traitance du trafic départemental et entretient des liens très étroits avec ces compagnies. A ce titre, elle détient 45 % du capital de la société Air Guadeloupe dont elle constitue parallèlement le principal client. Il en est de même pour la société R.A.S. Ces sociétés connaissent de graves difficultés financières et leur rentabilité pourrait être considérablement accrue si des facilités leur étaient accordées. Réunion Air Service réclame la possibilité d'assurer des liaisons avec Maurice lorsque, par exemple, la compagnie Air France ne peut plus faire face à la demande de sa clientèle. Air Guadeloupe souhaite bénéficier d'aménagements en ce qui concerne les salaires de ses employés qui sont notamment soumis aux augmentations applicables sur Air France. Compte tenu de ces caractéristiques, l'ensemble des élus des départements d'outre-mer est favorable à la création d'un office des transports ayant la possibilité d'intervenir par convention avec les compagnies concessionnaires dans la définition des tarifs, des conditions d'exécution et de qualité du service des transports. La solution proposée, à savoir la création d'un office de transport, a été refusée par le Gouvernement, qui craignait de devoir verser à cet office une dotation calculée suivant le modèle corse.

A terme, les objectifs d'une politique des transports aériens sont de faciliter les liaisons de personnes avec la métropole et de développer les tarifs interzones, et il semble aux élus locaux que la création d'un office soit le meilleur moyen d'y parvenir.

Les transports maritimes, en dépit des problèmes de coût du fret, semblent poser moins de difficultés. En Guadeloupe, la liberté

de transports maritimes est totale. A la Réunion, les transports sont organisés au sein de la CIMACOREM, dominée par les armements français, mais au sein de laquelle se trouvent quelques armements étrangers. Cette organisation connaît actuellement quelques difficultés dues à l'apparition sur le marché du fret d'un armement indépendant pratiquant des tarifs particulièrement peu élevés.

*

**

CONCLUSION

Telles sont les principales informations qui ont été transmises aux membres des deux missions d'information déléguées par la commission des Lois dans les départements de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Le présent rapport a donc eu pour objet d'informer l'ensemble du Sénat sur les problèmes particuliers posés par la décentralisation outre-mer sans pour autant proposer de solutions à ces difficultés.

Il appartient en effet au rapporteur du projet de loi relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, de les soumettre à la commission des Lois et au Sénat.

ANNEXES

I. — BUDGET PRIMITIF DES COMMUNES

BUDGET PRIMITIF 1982 DES COMMUNES DES D.O.M.

(En millions de francs.)

	B.P. 1982	Pourcentage
Recettes	3.245,67	100
<i>Section de fonctionnement</i>	<i>2.449,14</i>	<i>75,46</i>
— Produit de la fiscalité directe locale	370,20	11,40
— D.G.F.	696,82	21,47
— Octroi de mer	867,15	26,72
— Divers	514,97	15,87
<i>Section d'investissement (1)</i>	<i>796,53</i>	<i>24,54</i>
— Emprunt	425,10	13,10
— Subvention d'équipement du département	52,71	1,62
— Subvention d'équipement de l'Etat	195,41	6,02
— Divers	123,25	3,80
Dépenses	3.245,67	100
<i>Section de fonctionnement (1)</i>	<i>2.264,40</i>	<i>69,77</i>
— Annuités des emprunts (intérêts)	254,26	7,83
— Autres dépenses de fonctionnement	2.010,14	61,94
<i>Section d'investissement</i>	<i>981,27</i>	<i>30,23</i>
— Annuités des emprunts (capital)	154,12	4,75
— Autres dépenses d'investissement	827,15	25,48

(1) Autofinancement exclu.

DEPARTEMENT DE LA GUADELOUPE BUDGET PRIMITIF 1982 DES COMMUNES

(En millions de francs.)

	B.P. 1982	Pourcentage
Recettes	901,27	100
<i>Section de fonctionnement</i>	<i>728,65</i>	<i>80,85</i>
— Produit de la fiscalité directe locale	47,60	5,28
— D.G.F.	176,66	19,60
— Octroi de mer	223,70	24,83
— Divers	280,69	31,14
<i>Section d'investissement (1)</i>	<i>172,62</i>	<i>19,15</i>
— Emprunt	97,97	10,87
— Subvention d'équipement du département	4,57	0,51
— Subvention d'équipement de l'Etat	45,89	5,09
— Divers	24,19	2,68
Dépenses	901,27	100
<i>Section de fonctionnement (1)</i>	<i>653,15</i>	<i>72,47</i>
— Annuités des emprunts (intérêts)	53,25	5,91
— Autres dépenses de fonctionnement	599,90	66,56
<i>Section d'investissement</i>	<i>248,12</i>	<i>27,53</i>
— Annuités des emprunts (capital)	41,12	4,56
— Autres dépenses d'investissement	207,00	22,97

(1) Autofinancement exclu.

**DÉPARTEMENT DE LA GUYANE
BUDGET PRIMITIF 1982 DES COMMUNES**

(En millions de francs.)

	B.P. 1982	Pourcentage
Recettes	181,92	100
<i>Section de fonctionnement</i>	<i>150,76</i>	<i>82,87</i>
— Produit de la fiscalité directe locale	37,02	20,35
— D.G.F.	31,38	17,25
— Octroi de mer	62,16	34,17
— Divers	20,20	11,10
<i>Section d'investissement</i>	<i>31,16</i>	<i>17,13</i>
— Emprunt	2,00	1,10
— Subvention d'équipement du département	5,69	3,13
— Subvention d'équipement de l'Etat	16,90	9,29
— Divers	6,57	3,61
Dépenses	181,92	100
<i>Section de fonctionnement</i>	<i>146,93</i>	<i>80,77</i>
— Annuités des emprunts (intérêts)	7,50	4,13
— Autres dépenses de fonctionnement	139,43	76,64
<i>Section d'investissement</i>	<i>34,99</i>	<i>19,23</i>
— Annuités des emprunts (capital)	4,71	2,59
— Autres dépenses d'investissement	30,28	16,64

**DÉPARTEMENT DE LA MARTINIQUE
BUDGET PRIMITIF 1982 DES COMMUNES**

(En millions de francs.)

	B.P. 1982	Pourcentage
Recettes	842,76	100
<i>Section de fonctionnement</i>	<i>659,21</i>	<i>78,22</i>
— Produit de la fiscalité directe locale	114,65	13,60
— D.G.F.	196,48	23,31
— Octroi de mer	262,02	31,09
— Divers	86,06	10,22
<i>Section d'investissement (1)</i>	<i>183,55</i>	<i>21,78</i>
— Emprunt	96,50	11,45
— Subvention d'équipement du département	20,12	2,39
— Subvention d'équipement de l'Etat	35,91	4,26
— Divers	31,02	3,68
Dépenses	842,76	100
<i>Section de fonctionnement (1)</i>	<i>615,33</i>	<i>73,01</i>
— Annuités des emprunts (intérêts)	79,92	9,48
— Autres dépenses de fonctionnement	535,41	63,53
<i>Section d'investissement</i>	<i>227,43</i>	<i>26,99</i>
— Annuités des emprunts (capital)	36,39	4,32
— Autres dépenses d'investissement	191,04	22,67

(1) Autofinancement exclu.

**DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION
BUDGET PRIMITIF 1982 DES COMMUNES**

(En millions de francs.)

	B.P. 1982	Pourcentage
Recettes	1.319,72	100
<i>Section de fonctionnement</i>	<i>910,52</i>	<i>68,99</i>
— Produit de la fiscalité directe locale	170,93	12,95
— D.G.F.	292,30	22,15
— Octroi de mer	319,27	24,19
— Divers	128,02	9,70
<i>Section d'investissement (1)</i>	<i>409,20</i>	<i>31,01</i>
— Emprunt	228,69	17,33
— Subvention d'équipement du département	22,33	1,69
— Subvention d'équipement de l'État	96,71	7,33
— Divers	61,47	4,66
Dépenses	1.319,72	100
<i>Section de fonctionnement (1)</i>	<i>848,99</i>	<i>64,33</i>
— Annuités des emprunts (intérêts)	113,59	8,61
— Autres dépenses de fonctionnement	735,40	55,72
<i>Section d'investissement</i>	<i>470,73</i>	<i>35,67</i>
— Annuités des emprunts (capital)	71,90	5,45
— Autres dépenses d'investissement	398,83	30,22

(1) Autofinancement exclu.

II. — BUDGETS DÉPARTEMENTAUX

BUDGET DU DÉPARTEMENT DE LA GUADELOUPE

(En millions de francs.)

	B.P. 1982				B.P. 1983			
	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %
<i>Section d'investissement</i>	268,82	+ 4,92	156,56	— 2,09	330,72	+ 23,03	185,03	+ 18,18
— Résultat extraordinaire reporté	»	»	»	»	»	»	»	»
— Frais extraordinaire	50,92	+ 21,59	»	»	73,74	+ 44,82	»	»
— Participation à des travaux d'équipement	»	»	17,06	+ 38,14	»	»	29,17	+ 70,98
— Subvention d'équipement	»	»	44,99	+ 20,49	»	»	38,06	— 15,40
— Emprunts et dettes	15,22	+ 24,24	87,43	— 6,14	16,06	5,52	110,96	+ 26,91
— Travaux en cours	165,77	— 8,86	»	»	218,22	+ 31,64	»	»
— Divers	36,91	+ 82,81	7,08	+ 9,77	22,70	— 38,50	6,84	— 3,39
<i>Section de fonctionnement</i>	746,75	+ 33,35	859,01	+ 9,98	865,49	+ 15,90	1.011,18	+ 17,71
— Denrées et fournitures	26,24	— 3,91	»	»	28,87	+ 10,02	»	»
— Frais de personnel	175,34	+ 36,08	»	»	209,79	+ 19,65	»	»
— Participations et prestations pour tiers	388,10	+ 16,62	»	»	448,01	+ 15,44	»	»
— Frais financiers	23,96	+ 51,74	»	»	32,39	+ 35,18	»	»
— Allocations, subventions	86,49	+ 80,94	»	»	97,51	+ 12,74	»	»
— Recouvrements, participations	»	»	448,76	+ 23,47	»	»	558,78	+ 14,33
— D.G.F.	»	»	74,00	+ 14,84	»	»	81,77	+ 10,50
— Impôts	»	»	264,90	+ 9,24	»	»	332,56	+ 25,54
— Charges et produits antérieurs	»	»	9,88	— 86,32	»	»	3,30	— 66,60
— Divers	46,62	+ 43,67	21,47	+ 254,88	48,92	+ 4,93	34,77	+ 61,95
<i>Totaux</i>	1.015,57	+ 20,63	1.015,57	+ 7,93	1.196,21	+ 17,79	1.196,21	+ 17,79

BUDGET DU DÉPARTEMENT DE LA GUYANE

(En millions de francs.)

	B.P. 1982				B.P. 1983			
	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %
<i>Section d'investissement</i>	68,26	+ 8,64	34,07	— 52,74	85,32	+ 24,99	45,26	+ 32,84
— Résultat extraordinaire reporté	»	»	»	»	»	»	»	»
— Frais extraordinaire	33,68	+ 69,33	»	»	35,15	+ 4,36	»	»
— Participation à des travaux d'équipement	»	»	6,39	+ 7,21	»	»	8,23	+ 28,79
— Subvention d'équipement	»	»	2,07	— 65,03	»	»	7,63	— 268,60
— Emprunts et dettes	8,95	»	15,11	+ 68,83	8,35	— 6,70	26,09	+ 72,67
— Travaux en cours	23,66	»	»	»	36,40	+ 53,85	»	»
— Divers	1,97	— 71,41	10,50	+ 432,99	5,42	+ 175,13	3,31	— 68,48
<i>Section de fonctionnement</i>	268,33	+ 13,53	302,52	+ 12,74	315,64	+ 17,63	355,70	+ 17,58
— Denrées et fournitures	7,96	+ 17,75	»	»	8,43	+ 5,90	»	»
— Frais de personnel	76,48	+ 15,93	»	»	87,29	+ 14,13	»	»
— Participations et prestations pour tiers	133,90	+ 43,27	»	»	160,83	+ 20,11	»	»
— Frais financiers	12,45	+ 24,38	»	»	15,22	+ 22,25	»	»
— Allocations, subventions	21,41	+ 32,49	»	»	24,33	+ 13,64	»	»
— Recouvrements, participations	»	»	171,59	+ 32,47	»	»	202,15	+ 17,81
— D.G.F.	»	»	30,87	+ 16,36	»	»	34,11	+ 10,50
— Impôts	»	»	88,78	+ 31,78	»	»	107,31	+ 20,87
— Charges et produits antérieurs	0,45	— 82,56	»	»	0,48	+ 6,67	»	»
— Divers	16,13	+ 29,04	11,28	+ 36,73	19,54	+ 21,14	12,11	+ 7,36
<i>Totaux</i>	336,59	+ 24,56	336,59	+ 9,45	400,96	+ 19,12	400,96	+ 19,12

BUDGET DU DEPARTEMENT DE LA MARTINIQUE

(En millions de francs.)

	B.P. 1982				B.P. 1983			
	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %
<i>Section d'investissement</i>	319,04	+ 33,10	147,79	+ 31,38	388,63	+ 21,81	216,76	+ 46,67
— Résultat extraordinaire reporté	»	»	»	»	»	»	»	»
— Frais extraordinaire	59,10	+ 50,92	»	»	60,80	+ 2,88	»	»
— Participation à des travaux d'équipement ..	»	»	24,97	+ 1,01	»	»	31,00	+ 24,15
— Subvention d'équipement	»	»	36,95	+ 80,33	»	»	87,13	+ 135,81
— Emprunts et dettes	19,97	— 18,09	74,47	+ 27,06	20,01	+ 0,20	87,06	+ 16,91
— Travaux en cours	228,19	+ 38,13	»	»	301,46	+ 32,11	»	»
— Divers	11,78	+ 7,48	11,40	+ 31,49	6,36	— 46,01	11,57	+ 1,49
<i>Section de fonctionnement</i>	705,71	+ 1,29	876,96	+ 6,44	803,41	+ 13,84	975,29	+ 11,21
— Denrées et fournitures	29,89	+ 7,98	»	»	31,74	+ 6,19	»	»
— Frais de personnel	136,71	+ 4,95	»	»	165,22	+ 20,85	»	»
— Participations et prestations pour tiers ...	421,62	— 0,07	»	»	435,03	+ 3,18	»	»
— Frais financiers	19,28	— 22,32	»	»	39,11	+ 102,85	»	»
— Allocations, subventions	61,03	+ 1,50	»	»	84,79	+ 38,93	»	»
— Recouvrements, participations	»	»	513,12	— 0,12	»	»	560,11	+ 9,16
— D.G.F.	»	»	82,20	+ 33,96	»	»	84,50	+ 2,80
— Impôts	»	»	272,70	+ 22,83	»	»	314,54	+ 15,34
— Charges et produits antérieurs	0,40	— 4,76	»	»	2,32	+ 480,00	»	»
— Divers	36,78	+ 16,80	8,94	— 66,69	43,20	+ 22,89	16,13	+ 80,43
Totaux	1.024,75	+ 9,43	1.192,04	+ 16,32	1.192,04	+ 16,32	1.192,00	+ 16,32

BUDGET DU DEPARTEMENT DE LA REUNION

(En millions de francs.)

	B.P. 1982				B.P. 1983			
	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %	Dépenses	Δ %	Recettes	Δ %
<i>Section d'investissement</i>	358,78	+ 23,29	442,74	+ 5,01	505,76	+ 40,97	349,21	+ 21,13
— Résultat extraordinaire reporté	»	»	262,66	+ 6,22	»	»	»	— 100,00
— Frais extraordinaire	29,28	— 17,73	4,82	— 26,30	72,54	+ 147,75	6,00	+ 24,48
— Participation à des travaux d'équipement ..	»	»	29,47	— 16,21	»	»	47,00	+ 59,48
— Emprunts et dettes	23,73	— 32,70	95,20	15,30	23,62	— 0,46	229,90	+ 141,49
— Travaux en cours	254,58	+ 24,84	0,22	»	347,75	+ 36,60	»	»
— Divers	51,19	+ 199,71	50,37	+ 0,66	61,85	+ 20,82	66,31	+ 31,65
<i>Section de fonctionnement</i>	1.391,15	+ 14,91	1.666,91	+ 15,14	1.617,53	+ 16,27	1.774,08	+ 6,45
— Denrées et fournitures	90,09	+ 13,61	»	»	93,34	+ 3,61	»	»
— Frais de personnel	197,33	+ 14,29	»	»	220,20	+ 11,59	»	»
— Participations et prestations pour tiers ...	770,38	+ 15,26	»	»	881,69	+ 14,45	»	»
— Frais financiers	40,92	+ 24,72	»	»	46,53	+ 13,71	»	»
— Allocations, subventions	215,86	+ 10,83	»	»	501,90	+ 39,86	»	»
— Recouvrements, participations	»	»	1.087,91	+ 13,83	»	»	1.267,98	+ 16,35
— D.G.F.	»	»	123,45	+ 15,24	»	»	136,50	+ 10,57
— Impôts	»	»	292,32	+ 17,52	»	»	333,37	+ 14,11
— Charges et produits antérieurs	0,44	+ 57,14	104,49	+ 31,30	»	»	»	— 100,00
— Divers	76,11	+ 21,97	58,74	+ 17,48	73,87	— 2,94	36,03	— 38,66
Totaux	1.749,91	+ 16,47	2.109,65	+ 12,86	2.123,29	+ 21,34	2.123,29	+ 0,65

BUDGET RÉGIONAL
III. — COMPARAISON — A LA RÉUNION
BUDGET DÉPARTEMENTAL

BUDGET DU DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION (1984)
LES DÉPENSES

(En millions de francs.)

Fonctionnement.	Valeur absolue	Pourcentage	Métropole
Frais de personnel	257 (146 D.A.S.S.) (33 D.D.E.)	15,8 %	11,4 %
Intérêts	49	3,0 %	4,8 %
Participations, allocations et subven- tions versées	1.243 dont aide sociale (1.020)	70,3 %	71,3 %
Travaux et fournitures	146 (80 D.A.S.S.)	9,0 %	9,4 %
Autres	30	1,9 %	3,1 %
Epargne brute	230		
Investissement.			
Remboursement dette	47	7,4 %	9,1 %
Dépenses d'équipement brut	390	61,0 %	52,6 %
Subventions d'équipement versées	158	24,6 %	33,2 %
Autres	45	7,0 %	5,1 %

**BUDGET DU DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION
LES RECETTES**

(En millions de francs.)

Fonctionnement.	Valeur absolue	Pourcentage	Métropole
Impôts indirects	438 (F.I.R. 300)	23,6 %	4,0 %
Impôts directs	61	3,3 %	33,1 %
Transferts de fonctionnement reçus dont contingents d'aide sociale	1.243 (aide sociale) 1.020	67,0 %	60,4 %
Autres	113	6,1 %	2,5 %
Sous-total	1.855		
Investissement.			
Epargne brute	230	36,0 %	47,9 %
Subventions d'équipement	135	21,1 %	14,7 %
Emprunts réalisés	230	36,0 %	32,4 %
Autres	43	6,9 %	5,0 %
Total général	2.263		

RÉPARTITION PAR GRANDES MASSES

(En millions de francs.)

Recettes			Dépenses		
Participation Etat	1.150	51 %	Aide sociale	1.259	56,0 %
Fiscalité	500	22 %	Grands travaux	436	19,0 %
Emprunts	230	10 %	Interventions écono- miques	153	7,0 %
Revenus de patrimoine	65	3 %	Interventions en faveur des communes	59	2,5 %
Autres participations et divers	318	14 %	Enseignement, sport, culture	38	1,5 %
			Frais communs et di- vers	318	14,0 %

BUDGET PRIMITIF DE LA REGION REUNION

LES RESSOURCES

	Taux	Prévisions 1983	Réalisations	Taux	Propositions 1984
A. — Recettes fiscales :					
● Permis de conduire	270,00 F	2.500.000,00	3.014.563,20	300,00 F	3.270.000,00
● Cartes grises	62,40 F	12.050.000,00	12.763.487,10	68,00 F	13.800.000,00
● Mutations	1,60 %	3.600.000,00	4.407.565,00	1,60 %	4.500.000,00
● Centimes		6.850.000,00	7.436.386,76	mêmes bases	8.650.000,00
● Rhums	200,00 F	6.000.000,00	5.609.940,43	200,00 F	5.600.000,00
Sous-total		31.000.000,00	33.251.942,49		35.800.000,00
B. — Remboursement d'avances		1.400.000,00	1.400.000,00		1.700.000,00
C. — Recettes affectées :					
● Culture		1.000.000,00	1.000.000,00		1.000.000,00
● Formation professionnelle		38.580.000,00	38.580.000,00		80.170.000,00
● A.F.M.E.		1.700.000,00	1.700.000,00		2.250.000,00
Sous-total		41.280.000,00	41.280.000,00		83.420.000,00
Total général		73.680.000,00	75.911.942,49		120.920.000,00

PROPOSITIONS D'INSCRIPTION DES DÉPENSES

	Propositions	Pourcentage par rapport aux propositions globales
Affaires agricoles, rurales et forestières	13.561.700,00	10,85 %
Affaires économiques	8.675.000,00	6,94 %
Recherche	615.000,00	0,50 %
Jeunesse et Sports - Temps libre	1.571.000,00	1,26 %
Affaires sociales et sanitaires	525.000,00	0,42 %
Tourisme	422.000,00	0,34 %
Aménagement du territoire	8.150.000,00	6,52 %
Formation professionnelle continue et apprentissage	90.197.000,00	72,21 %
Culture	1.200.000,00	0,96 %
Total	124.916.700,00	100,00 %

FONCTIONNEMENT DE LA RÉGION

I. — Administration générale		10.922.330
• Personnel	5.463.330	
• Fonctionnement général	4.759.000	
• Opérations mobilières	700.000	
II. — Charges de la dette		6.870.000
• Capital	2.220.000	
• Intérêts	4.650.000	
Total		17.792.330