

N° 366

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 30 mai 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite des missions effectuées en **Guyane, Martinique et Guadeloupe** du 12 au 23 septembre 1999 et à **la Réunion** du 12 au 15 janvier 2000,*

Par MM. Jacques LARCHÉ, José BALARELLO, Robert BRET, Luc DEJOIE, Mme Dinah DERYCKE, MM. Jean-Jacques HYEST, Pierre JARLIER, Lucien LANIER, Georges OTHILY et Simon SUTOUR,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, Claude Lise, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Départements d'outre-mer.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LE CONSTAT : AU-DELÀ D'UN CADRE INSTITUTIONNEL UNIQUE ET DE DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES COMMUNES, UNE GRANDE DIVERSITÉ DES SITUATIONS LOCALES	5
A. UN CADRE INSTITUTIONNEL UNIQUE	5
1. <i>Au sein de la République : le statut de département d'outre-mer</i>	6
2. <i>Au sein de l'Union européenne : le statut de région ultrapériphérique</i>	9
B. DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES COMMUNES	11
1. <i>Le défi d'une démographie dynamique renforcé par la pression de l'immigration clandestine</i>	11
2. <i>Une économie marquée par le poids des transferts publics</i>	13
3. <i>Un taux de chômage très élevé notamment parmi les jeunes</i>	16
4. <i>Les difficultés sociales liées à la situation de l'emploi</i>	17
C. UNE GRANDE DIVERSITÉ DES SITUATIONS LOCALES	18
1. <i>La singularité et la diversité guyanaises au cœur de l'Amérique du Sud</i>	19
a) Des caractéristiques géographiques sans équivalent dans la République.....	19
b) Une économie marquée par la prédominance de l'activité spatiale	22
2. <i>La situation insulaire des Antilles françaises au sein de l'archipel caraïbe</i>	25
a) La Martinique.....	25
b) La Guadeloupe	27
c) Les fortes spécificités des îles du nord rattachées administrativement à la Guadeloupe.....	28
3. <i>Les particularités de l'île de la Réunion au milieu de l'Océan indien</i>	31
a) Des données géographiques et historiques	31
b) Un déséquilibre interne entre le nord et le sud de l'île.....	31
c) Une économie plus dynamique que dans les autres départements d'outre-mer, mais un chômage plus élevé	32
II. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION : UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE, UNE PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS LOCALES	34
A. LE SOUHAIT GÉNÉRAL D'UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE ET D'UN APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	34
1. <i>Les limites de la départementalisation conçue comme un modèle unique</i>	34
2. <i>Un indispensable approfondissement de la décentralisation</i>	35
a) Une nécessaire clarification des compétences respectives de la région et du département.....	36
b) Un transfert de certaines compétences de l'Etat à envisager.....	38
c) Des propositions d'évolutions institutionnelles plus radicales	38
3. <i>La volonté unanime d'un développement de la coopération régionale dans un cadre décentralisé</i>	39
B. LES PRINCIPALES MESURES ATTENDUES POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	41

1. Des allègements de charges sociales et fiscales pour une meilleure compétitivité	42
2. Des investissements à faciliter	44
3. Une meilleure gestion des fonds publics et notamment des fonds européens.....	46
4. Une simplification des normes, des formalités et des contraintes administratives	47
5. Une amélioration de la formation professionnelle et de l'apprentissage.....	48
6. Une réforme du régime des surséances	48
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE AU CAS PAR CAS : LES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES FORMULÉES PAR CHAQUE COLLECTIVITÉ	49
1. En Guyane.....	49
a) Les « Etats généraux du développement économique réel et durable » et le « Pacte de développement ».....	49
b) La proposition de création d'un second département dans l'ouest guyanais.....	51
2. En Martinique et en Guadeloupe	52
a) En Martinique	52
b) En Guadeloupe.....	52
3. A Saint-Martin et Saint-Barthélemy.....	53
a) A Saint-Martin.....	53
b) A Saint-Barthélemy	54
4. A la Réunion.....	55
a) Le projet de « bidépartementalisation »	55
b) Les demandes de redécoupage des communes et des cantons	57
CONCLUSION	59
ANNEXES	60
ANNEXE 1 PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS EN GUYANE, MARTINIQUE ET GUADELOUPE DU 12 AU 23 SEPTEMBRE 1999	61
ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES AU COURS DE LA MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS EN GUYANE, MARTINIQUE ET GUADELOUPE DU 12 AU 23 SEPTEMBRE 1999	69
ANNEXE 3 PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS À LA RÉUNION DU 12 AU 15 JANVIER 2000	76
ANNEXE 4 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES AU COURS DE LA MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS À LA RÉUNION DU 12 AU 15 JANVIER 2000.....	79
EXAMEN EN COMMISSION.....	82

*La mission d'information de la commission des Lois à La Réunion s'est également
rendue à Mayotte. Le compte-rendu de ce dernier déplacement figure dans le rapport n° 270*

(1999-2000) établi par M. José Balarello sur le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois a toujours manifesté un intérêt particulièrement marqué pour l'outre-mer.

Aussi a-t-elle tenu, dans la perspective de la discussion du projet de loi d'orientation relatif aux départements d'outre-mer annoncé de longue date par le Gouvernement, à préparer l'examen de ce texte important en effectuant deux missions destinées à apprécier sur place la réalité et la diversité de la situation des quatre départements d'outre-mer et à mieux connaître les aspirations actuelles des populations concernées.

La première de ces missions, qui s'est déroulée du 12 au 23 septembre 1999, s'est rendue dans les départements français d'Amérique, visitant successivement la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, ainsi que les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy qui sont rattachées à ce dernier département. Conduite par le président Jacques Larché, elle était composée de M. José Balarello, rapporteur pour avis du budget des départements d'outre-mer, M. Robert Bret, Mme Dinah Derycke, M. Pierre Jarlier, M. Lucien Lanier et M. Georges Othily.

La seconde mission s'est déplacée à la Réunion du 12 au 15 janvier 2000¹. Présidée par M. José Balarello, elle comprenait MM. Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hyest, Georges Othily et Simon Sutour.

¹ Cette mission s'est également rendue à Mayotte. Le compte-rendu de ce dernier déplacement figure dans le rapport n° 270 (1999-2000) établi par M. José Balarello sur le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte.

Ces deux missions, dans le cadre des compétences de la commission des Lois, ont permis à leurs membres de rencontrer de nombreux élus locaux : parlementaires, présidents de conseil régional et conseillers régionaux, présidents de conseil général et conseillers généraux, représentants des maires, ainsi que des représentants des organismes socioprofessionnels et des magistrats¹.

Les participants à ces missions tiennent à remercier vivement l'ensemble des personnalités rencontrées pour la qualité et la chaleur de leur accueil et pour les précieuses informations qu'elles leur ont apportées.

A la lumière des informations ainsi recueillies, les deux missions ont permis de constater, au-delà d'un cadre institutionnel unique et de difficultés économiques communes, une grande diversité des situations locales.

Aussi n'est-il pas surprenant que l'analyse des multiples propositions qui leur ont été présentées fasse ressortir le souhait général d'une plus grande autonomie et d'une évolution différenciée adaptée à la situation de chaque département, chacun s'accordant par ailleurs à conférer une priorité au développement économique, dépassant les aspirations à des réformes institutionnelles.

I. LE CONSTAT : AU-DELÀ D'UN CADRE INSTITUTIONNEL UNIQUE ET DE DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES COMMUNES, UNE GRANDE DIVERSITÉ DES SITUATIONS LOCALES

Si les quatre départements d'outre-mer s'inscrivent aujourd'hui dans le même cadre institutionnel et connaissent des difficultés économiques et sociales largement semblables, ces traits communs ne doivent pas dissimuler une grande diversité des situations locales.

A. UN CADRE INSTITUTIONNEL UNIQUE

La Guyane, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion relèvent aujourd'hui du statut commun de département d'outre-mer défini par l'article 73 de la Constitution. Ces départements d'outre-mer sont intégrés à l'Union européenne au sein de laquelle ils constituent des régions ultrapériphériques au sens de l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam.

¹ Cf. programmes en annexes.

1. Au sein de la République : le statut de département d'outre-mer

La Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane, où la France est présente depuis la première moitié du XVII^e siècle, constituaient les quatre plus vieilles colonies françaises.

Sous la III^{ème} République, elles bénéficiaient déjà d'un statut préférentiel fondé sur l'idée d'une plus grande proximité sur le plan culturel et administratif ; en particulier, le suffrage universel y avait été institué dans les mêmes conditions qu'en métropole et elles étaient représentées au Parlement ; toutefois, une législation spéciale leur était appliquée.

Après la deuxième guerre mondiale, l'évolution de leur statut dans le sens de l'assimilation a débouché sur la **loi de départementalisation du 19 mars 1946** qui a érigé en départements français les « quatre vieilles colonies »¹. En application du principe dit de « *l'assimilation législative* », ces départements ont dès lors été soumis aux dispositions de droit commun applicables en métropole, l'article 73 de la Constitution de la IV^{ème} République ayant précisé que « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ».

C'est aujourd'hui **l'article 73 de la Constitution** de la V^{ème} République qui définit le statut constitutionnel des départements d'outre-mer : aux termes de cet article, « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ». Il s'agit donc de départements de droit commun, sous réserve des adaptations prévues par cet article. Les lois métropolitaines y sont applicables de plein droit sans qu'une mention expresse d'extension ne soit nécessaire, à la différence des territoires d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie ou de la collectivité territoriale de Mayotte qui sont pour leur part soumis au principe dit de « *la spécialité législative* ».

L'interprétation de l'article 73 de la Constitution par la **jurisprudence du Conseil constitutionnel** a d'ailleurs limité la portée des mesures d'adaptation susceptibles d'être prévues en faveur des départements d'outre-mer.

¹ Cependant, en Guyane, la départementalisation n'avait concerné en 1946 que la seule bande côtière, le territoire de l'Inini constituant alors un territoire sui generis, et le département n'a été étendu à l'ensemble de la Guyane qu'en 1969.

Dans sa **décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982**, le Conseil constitutionnel considère, à la lecture des dispositions combinées des articles 72¹ et 73 de la Constitution, que *« le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaire la situation particulière de ces départements d'outre-mer ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une « organisation particulière », prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer »*.

En conséquence de ce principe, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 23 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, qui tendait à y instituer une assemblée unique, élue à la proportionnelle, pour le département et la région. Cette décision était motivée par le considérant suivant : *« en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux ; qu'ainsi ces dispositions vont au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer. »*

C'est donc pour prendre acte de cette décision qu'ont été instituées, par la loi du 31 décembre 1982, des régions monodépartementales dans les départements d'outre-mer.

Le Conseil constitutionnel s'est par la suite prononcé sur la question de la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales des départements d'outre-mer, à l'occasion de l'examen de la loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de Réunion. Il a précisé ainsi dans sa **décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984** qu' *« à condition que soit respecté le régime propre à chacune de ces collectivités territoriales, la loi peut, sans méconnaître l'article 72 de la Constitution, définir les compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, créées par la loi du 31 décembre 1982 ; qu'elle peut donc prévoir des mesures d'adaptation susceptibles de se traduire par un aménagement limité des compétences des régions et des départements d'outre-mer par rapport aux autres régions et départements, sans pour autant méconnaître le principe d'égalité posé par l'article 2, 1^{er} alinéa, de la*

¹ Aux termes duquel : *« Les collectivités territoriales sont les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. »*

Constitution, qui n'interdit pas l'application de règles différentes à des situations non-identiques ».

Il a toutefois interdit le transfert de compétences exercées en métropole par le département à la région lorsque les attributions en cause concernent « *les diverses composantes territoriales dont le département est représentatif* » (en l'espèce, il s'agissait d'une part, des transports intérieurs et d'autre part, de l'habitat). Il a en outre censuré une disposition qui prévoyait la suppression de l'obligation de consulter les communes des départements d'outre-mer dans le processus de planification régionale, en relevant que ces communes se seraient ainsi trouvées privées d'une garantie accordée à l'ensemble des communes de métropole sans que cette mesure d'adaptation soit nécessitée par leur situation particulière.

Le Conseil constitutionnel n'admet donc que des « *aménagements limités* » à la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales prévalant en métropole.

En conséquence de cette jurisprudence, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion constituent aujourd'hui des **régions monodépartementales** dotées de deux assemblées distinctes : le conseil régional et le conseil général, avec chacune leur exécutif en la personne de leur président. Outre la lourdeur de la superposition de deux administrations différentes, les problèmes liés à la répartition des compétences que l'on peut constater en métropole se trouvent donc avivés par la coexistence d'un département et d'une région sur un même territoire, d'autant que les régions d'outre-mer bénéficient de compétences plus étendues que celle de métropole, notamment en matière de développement et d'aménagement et en matière financière (réglementation de l'assiette, du taux et des exonérations de l'octroi de mer, avec la possibilité d'instituer un droit additionnel au profit de la région ; fixation du taux de la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers).

Le rapport établi à la demande du Premier ministre par MM. Claude Lise, sénateur de la Martinique, et Michel Tamaya, député de la Réunion¹ fait ainsi état d'« *un enchevêtrement dommageable des compétences* », évoquant notamment des situations d'interventions concurrentes dans le domaine de la pêche, de l'environnement et de la protection du patrimoine, de l'habitat ou encore des aides économiques.

¹ « *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité* » 1999.

2. Au sein de l'Union européenne : le statut de région ultrapériphérique

L'intégration des départements d'outre-mer français au territoire communautaire avait été reconnue par le traité de Rome dont l'article 227-2 distinguait les domaines dans lesquels le droit communautaire leur était immédiatement applicable¹ de ceux dans lesquels son application serait différée à l'issue d'une période transitoire de deux ans, précisant en outre que les institutions communautaires devraient veiller « à permettre le développement économique et social de ces régions ».

Ces dispositions avaient été précisées par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui avait affirmé dans un arrêt « Hansen » du 10 octobre 1978 « que le statut des départements d'outre-mer dans la Communauté est défini, en première ligne, par référence à la Constitution française, aux termes de laquelle... les départements d'outre-mer font partie intégrante de la République », en déduisant que « les dispositions du traité et du droit dérivé doivent donc s'appliquer de plein droit aux départements d'outre-mer en tant qu'ils font partie intégrante de la République française, étant cependant entendu qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires ».

Par la suite, les arrêts « Legros » du 16 juillet 1992 et « Lancry » du 9 août 1994 ont toutefois restreint la possibilité de prévoir des mesures d'adaptation au bénéfice des départements d'outre-mer aux seules matières dont l'article 227-2 du Traité de Rome n'avait pas prévu l'application immédiate dans ces départements, ce qui remettait en cause certains dispositifs dérogatoires favorables (tels que notamment l'octroi de mer).

Le traité d'Amsterdam a cependant mis fin à cette incertitude juridique en confortant la spécificité du régime applicable aux départements d'outre-mer. De même que les territoires espagnols et portugais des îles Canaries, des Açores et de Madère, les départements français d'outre-mer bénéficient désormais du statut de **régions ultrapériphériques** défini par l'**article 299-2 du traité d'Amsterdam** (se substituant à l'ancien article 227-2 du Traité de Rome) dont la rédaction est la suivante :

« Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

¹ A savoir la libre circulation des marchandises, l'agriculture, la libération des services, les règles de concurrence, les mesures de sauvegarde et les institutions.

« Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficile, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

« Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

« Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

Le nouveau traité reconnaît donc clairement les handicaps structurels qui frappent ces régions ultrapériphériques et, en conséquence, la possibilité d'adopter des « mesures spécifiques » en leur faveur, cette possibilité d'adaptation s'étendant à l'ensemble des matières couvertes par le traité.

Ce nouveau régime juridique consolide les apports de l'intégration à l'Union européenne des départements d'outre-mer, qui bénéficient de régimes d'aide communautaire spécifiques, ainsi que de crédits importants au titre des fonds structurels européens.

Les régimes d'aide spécifiques s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre du **programme POSEIDOM** (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM) qui comporte un volet agricole (avec notamment des mesures de soutien aux secteurs traditionnels de la banane et de la filière canne-sucre-rhum), un volet pêche et un volet fiscal (adaptation de la fiscalité indirecte, régime spécial de l'octroi de mer¹).

¹ On rappellera que l'octroi de mer -dont l'origine est très ancienne- est une taxe perçue sur les marchandises introduites dans les régions d'outre-mer et sur les biens produits sur place. Son produit est réparti au profit des communes (en Guyane, au profit du département et des communes) et pour le solde, affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi.

En outre, les départements d'outre-mer ont accès, comme les autres régions européennes, aux crédits distribués par les différents **fonds structurels** : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP).

Ces crédits sont regroupés depuis 1994 dans un document unique de programmation, dit DOCUP. S'y ajoutent les programmes d'initiative communautaire (dont le programme Régis II en faveur des régions isolées).

Eligibles à l'objectif 1 qui s'adresse aux régions dans lesquelles le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, les départements d'outre-mer bénéficient de sommes très importantes au titre de ces financements communautaires.

Le montant global des fonds ainsi alloués aux départements d'outre-mer s'est élevé à près de 12 milliards de francs pour la période 1994-1999.

Pour la période 2000-2006, au cours de laquelle les quatre départements d'outre-mer resteront les seules régions françaises éligibles à l'objectif 1, cette enveloppe sera considérablement accrue puisqu'elle atteindra plus de **23 milliards de francs**.

Il s'agit donc là d'un **atout majeur pour le développement économique des DOM** au cours des prochaines années, alors que ceux-ci connaissent actuellement de graves difficultés économiques et sociales.

B. DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES COMMUNES

Les départements d'outre-mer connaissent aujourd'hui une situation économique et sociale dégradée, marquée par une forte dépendance à l'égard de transferts publics et un taux de chômage élevé, tout particulièrement parmi les jeunes. Cette situation préoccupante de l'emploi s'explique pour une part par l'ampleur de l'accroissement démographique auquel ils sont confrontés.

1. Le défi d'une démographie dynamique renforcé par la pression de l'immigration clandestine

La population des départements d'outre-mer s'est fortement accrue entre les deux derniers recensements, comme le montre le tableau suivant¹ :

¹ Source : décret n° 99-1154 du 29 décembre 1999 authentifiant les résultats du recensement général de la population de 1999.

Département	Population (sans doubles comptes)		Variation de la population	
	1990	1999	en valeur absolue	en valeur relative (%)
Guadeloupe	386 987	422 496	+ 35 509	+ 9,2
Martinique	359 572	381 427	+ 21 855	+ 6,1
Guyane	114 678	157 213	+ 42 535	+ 37,1
Réunion	597 823	706 300	+ 108 477	+ 18,1
total DOM	1 459 060	1 667 436	+ 208 376	+ 14,3
total métropole	56 615 155	58 518 748	+ 1 903 593	+ 3,4

Cet **accroissement démographique quatre fois plus rapide qu'en métropole**, soit + 1,5 % par an en moyenne (dont + 3,6 % pour la Guyane, + 1,9 % pour la Réunion, + 1 % pour la Guadeloupe et + 0,7 % pour la Martinique), s'explique par une **natalité encore élevée**, 20 en moyenne contre 13 en métropole, même si celle-ci tend à baisser et si la fécondité est désormais à peine supérieure au taux de renouvellement des générations (soit 2,1 enfants par femme), sauf en Guyane où elle reste beaucoup plus élevée (4 enfants par femme).

En conséquence de cette natalité élevée, la **population est très jeune**, comme le montre la part des moins de 20 ans.

Indicateurs démographiques dans les DOM

	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane	France métropoli- taine
Taux de natalité	(1997) 17,6	(1997) 15,2	(1997) 20,1	(1997) 29,8	(1998) 12,6
Indice conjoncturel de fécondité	(1997) 2,3	(1997) 1,9	(1996) 2,25	(1997) 4	(1998) 1,75
Taux de mortalité ()	(1997) 5,9	(1997) 6,4	(1997) 5,2	(1997) 3,8	(1998) 9,2
Taux de mortalité infantile ()	(1997) 8,3	(1997) 7	(1996) 6,4	(1997) 14,4	(1998) 4,8
Taux d'accroissement naturel ()	(1997) 12,3	(1997) 8,8	(1997) 13,7	(1997) 26	(1998) 3,4
Population des moins de 20 ans (%)	(1997) 33	(1997) 29	(1996) 37,9	(1997) 44	(1998) 25,8

(1) source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

En raison de l'attractivité économique des départements d'outre-mer par rapport à leur environnement géographique immédiat, l'accroissement démographique est également alimenté par l'**immigration**, le plus souvent clandestine, tout particulièrement en Guyane où on estime que l'accroissement de la population, qui atteint désormais près de 5 % par an, est dû pour moitié à l'accroissement naturel et pour moitié à l'immigration.

Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, on dénombrerait en Guyane environ 20.000 étrangers en situation régulière et 30.000 en situation irrégulière ; le contrôle des flux migratoires sur les frontières fluviales y est en effet particulièrement difficile. Dans les autres départements d'outre-mer, la population immigrée est moins nombreuse : en Guadeloupe, 22 000 personnes en situation régulière et 10.000 en situation irrégulière (dont la moitié pour la seule commune de Saint-Martin), en Martinique 6.500 étrangers dont 500 en situation irrégulière. A la Réunion, relativement à l'abri des grands flux migratoires, l'immigration clandestine des Comoriens en provenance de Mayotte atteindrait 1.000 à 2.000 personnes par an.

Par ailleurs, la rapidité de l'accroissement démographique induit des **besoins très importants en matière d'infrastructures**, et notamment de **constructions scolaires**, ce qui ne va pas sans poser d'importantes difficultés pour les collectivités locales.

A titre d'exemple, un tiers de la population guyanaise doit aujourd'hui être scolarisée. Le nombre d'enfants scolarisés à Cayenne est passé de 5.000 en 1990 à près de 9.000 aujourd'hui ; 24 classes supplémentaires ont été créées de 1995 à 1998 et encore 11 classes supplémentaires à la rentrée 1999. Pour l'ensemble de la Guyane, le nombre de collèges est passé de six au moment de la décentralisation à dix-huit aujourd'hui ; la construction de quatre nouveaux collèges est prévue par le département pour les trois prochaines années.

2. Une économie marquée par le poids des transferts publics

Cinquante ans après la départementalisation, les départements d'outre-mer ont obtenu une quasi-égalisation des droits sociaux¹ et un **rapprochement relatif du niveau de vie avec la métropole** : le revenu disponible brut (RDB) par tête représentait seulement 42,5 % de celui de la métropole en 1975 ; il atteignait plus de 57 % en 1993².

¹ Une réfaction de 20 % sur le montant du RMI subsiste, mais est utilisée pour financer l'insertion sociale grâce au mécanisme de la « créance de proratisation ».

² En 1993, dernière année pour laquelle l'ensemble des chiffres est disponible, le RDB moyen des ménages était de 46.693 F en Guadeloupe, 44.992 F en Guyane, 55.301 F en Martinique, 48.641 F à la Réunion contre 86.648 F en métropole.

Ils connaissent une **prospérité relative par rapport aux pays environnants** dont le niveau de vie est en général beaucoup plus faible, comme le montrent les tableaux suivants, établis par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

**COMPARAISONS AVEC LES PAYS VOISINS
DU PIB PAR HABITANT**

Antilles françaises et pays voisins en 1997

	Population	PIB en millions de \$	PIB/hab (en \$/hab)
Guadeloupe	415 000	5 179	12 480
Martinique	377 000	5 411	14 352
Dominique	73 640	238	3 232
Bardade	264 300	1 110	4 200
Ste Lucie	151 000	575	3 808
Porto Rico	3 783 000	35 834	9 472
Cuba	11 019 000	8 120	737
Haïti	7 336 000	3 097	422
Jamaïque	2 546 620	4 790	1 881

Guyane et pays voisins en 1997

	Population	PIB en millions de \$	PIB/hab (en \$/hab)
Guyane	147 000	1 979	13 465
Guyana	775 000	743	959
Surinam	415 000	470	1 133

Réunion et pays voisins en 1997

	Population	PIB en millions de \$	PIB/hab (en \$/hab)
Réunion	685 000	7 824	11 421
Maurice	1 134 000	4 180	3 686
Seychelles	76 670	520	6 782
Comores	504 680	20	40
Madagascar	13 704 620	3 450	252
Afrique du Sud	37 643 000	128 230	3 406

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer « Un projet pour l'outre-mer » avril 2000.

Cependant, cette situation est très largement imputable à l'**importance des transferts publics** assurés par la métropole.

Par exemple, ainsi que l'ont expliqué de nombreux interlocuteurs rencontrés sur place, dans l'hypothèse d'une suppression des transferts publics, la Guyane retrouverait à peu près le même niveau de vie que le Surinam.

Selon le rapport établi par Mme Eliane Mossé à la demande du Gouvernement¹, le taux des transferts publics, calculé comme le solde entre les dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale et les recettes de ces administrations, s'établit à **35 % du PIB environ en Martinique et Guadeloupe, 43 % en Guyane et 48 % à la Réunion**. Le **montant des transferts publics** ainsi injectés chaque année dans les DOM atteindrait **45 à 50 milliards de francs**, ces transferts bénéficiant essentiellement aux ménages (rémunérations dans la fonction publique, prestations sociales, avantages fiscaux) et dans une moindre mesure, aux entreprises (subventions, commandes publiques, avantages fiscaux). En même temps la pression fiscale est plus faible qu'en métropole, du fait d'une fiscalité plus avantageuse² et d'une évasion fiscale importante ; le taux des **prélèvements obligatoires** est **seulement de 35 % environ pour la moyenne des quatre DOM contre plus de 44 % pour la métropole**.

L'économie domienne est marquée par un fort clivage entre le secteur public et le secteur privé.

Le **secteur public** au sens large (fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière et fréquemment organismes parapublics) bénéficie d'un régime de **surrémunérations**. On rappellera en effet qu'en application de la loi du 3 avril 1950, le traitement servi aux fonctionnaires en poste dans les départements d'outre-mer est affecté d'un coefficient multiplicateur qui, fixé à 40 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, atteint 53 % à la Réunion. Vient en outre s'ajouter à cette majoration, le cas échéant, le versement d'une indemnité d'éloignement lorsqu'un déplacement réel du fonctionnaire a été occasionné. A la Réunion, les retraites publiques sont également bonifiées, à un taux de 35 %.

Le **secteur privé** est essentiellement basé sur quelques secteurs principaux : agriculture, tourisme, bâtiment et travaux publics, l'industrie étant généralement peu développée.

Son développement est handicapé par l'étroitesse du marché intérieur et un manque de compétitivité par rapport à l'environnement géographique, qui entraîne une absence de débouchés extérieurs. En effet, dans les pays environnants, les salaires et les charges sociales sont très inférieurs à ceux des DOM ; par exemple, ainsi que l'ont souligné les représentants des organismes socioprofessionnels à la Réunion, le salaire minimum n'est que de 1.500 F par mois à l'île Maurice et de 125 F à Madagascar.

¹ « *Quel développement économique pour les départements d'outre-mer ?* » 1999

² *Les habitants des DOM bénéficient d'un abattement de l'impôt sur le revenu de 30 % en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion, porté à 40 % en Guyane (cf. art. 197-3 du code général des impôts).*

En définitive, l'économie des départements d'outre-mer est fortement **dépendante à l'égard de la métropole** et les **échanges extérieurs** sont **très déficitaires**. Ces échanges se font essentiellement avec la métropole (à hauteur de 60 à 65 %) ; les relations commerciales avec les pays environnants restant le plus souvent marginales. Le taux de couverture des importations par les exportations est très faible et tend constamment à diminuer : en 1998, il s'élevait seulement à 7 % pour la Guadeloupe, 17 % pour la Guyane, 17 % pour la Martinique et 8 % pour la Réunion¹.

Par ailleurs, selon les témoignages de nombreux interlocuteurs, la part de l'économie souterraine et du travail clandestin est très importante, même si elle est par définition très difficile à quantifier.

3. Un taux de chômage très élevé notamment parmi les jeunes

Les économies domiennes connaissent une **croissance sensiblement supérieure à celle de la métropole**, qui induit des créations d'emplois en nombre non négligeable. Ainsi que le souligne le rapport précité établi par MM. Claude Lise et Michel Tamaya, le taux de croissance dans les DOM a été supérieur à 4 % en moyenne annuelle entre 1975 et 1994, et le solde net des emplois créés entre 1982 et 1993 a été de 113.000 , soit 33 % de la population active employée en 1982.

Cependant, **ces créations d'emplois sont insuffisantes pour faire face à la poussée démographique** qui entraîne chaque année l'arrivée de nombreux jeunes sur le marché du travail.

Il en résulte des **taux de chômage très élevés, deux à trois fois supérieurs à ceux de la métropole**, comme le montre le tableau ci-dessous :

Nombre de demandeurs d'emploi et taux de chômage
(au 31 décembre 1998)

	Nombre de demandeurs d'emploi	Taux de chômage
Guadeloupe	52 425	28,8 %
Martinique	49 993	30,3 %
Guyane	13 073	21,4 %
Réunion	95 769	35,7 %
Métropole	2 995 000	11,5 %

Source : rapport annuel de l'IEDOM 1998.

¹ Source : rapport annuel de l'IEDOM 1998.

Ce chômage, qui s'établit autour de **30 % en moyenne**, frappe tout particulièrement les jeunes ; c'est aujourd'hui, de l'avis de tous, le problème majeur dans les départements d'outre-mer.

4. Les difficultés sociales liées à la situation de l'emploi

Le nombre d'allocataires du RMI est particulièrement élevé dans les départements d'outre-mer. Au 31 décembre 1998, il était de plus de 115.000 soit environ 255.000 personnes avec les ayants-droit. Ainsi que le souligne le rapport établi par M. Bertrand Fragonard¹ à la demande du Gouvernement, **15 % de la population des DOM** (et jusqu'à 20 % à la Réunion) **relèvent du RMI contre 3 % en métropole**.

Nombre de bénéficiaires du RMI
(au 31 décembre 1998)

Guadeloupe	22.922
Martinique	25.563
Guyane	8.195
Réunion	57.778
Total DOM	115.458

Source : rapport annuel de l'IEDOM 1998.

En outre, la progression du nombre de bénéficiaires du RMI est à l'heure actuelle très rapide ; selon une évaluation récente de la Caisse nationale d'allocations familiales, elle a été de 7 % en 1999 et le nombre d'allocataires dépassait les 127.000 à la fin de 1999.

Cette dérive inquiétante s'accompagne d'effets pervers. En effet, les actions d'insertion étant peu développées, le RMI s'inscrit le plus souvent dans une logique d'assistanat. De plus, de l'avis général, une part importante des bénéficiaires exercent une ou plusieurs activités non déclarées, occasionnelles ou non, et cumulent donc le RMI avec d'autres revenus provenant du travail non déclaré.

Par ailleurs, le développement du chômage des jeunes, souvent privés de toute perspective d'intégration sociale, ne va pas sans susciter de graves difficultés sociales.

La consommation de drogue se développe, notamment la consommation de crack qui suscite une délinquance particulièrement violente.

¹ « Les départements d'outre-mer : un pacte pour l'emploi » 1999.

D'une manière générale, au cours des cinq dernières années (1994-1998¹, la **délinquance de voie publique** (vols à main armée, vols avec violence, cambriolages, vols de véhicules, vols à la roulotte et destructions et dégradations) s'est globalement accrue de 15,17 % dans les départements d'outre-mer. Les vols à main armée et vols avec violence ont pour leur part augmenté de 30 % au cours de la même période, alors que les crimes et les délits contre les personnes s'accroissaient de 54 % (contre respectivement + 8 % et + 26 % en métropole).

Les magistrats rencontrés au cours des deux missions ont tous fait part de leurs inquiétudes devant le développement de la criminalité violente et de la délinquance juvénile qui suscite un sentiment d'insécurité. A la Réunion, constatant que 40 % des actes de délinquance de voie publique étaient imputables à des mineurs, M. Jean-Marie Huet, procureur de la République à Saint-Denis, a notamment souligné le manque de structures d'accueil pour ces mineurs et la difficulté de trouver des réponses adaptées.

La montée du chômage des jeunes, ainsi que les inégalités sociales croissantes entre, d'une part, les titulaires d'un emploi souvent surrémunéré et, d'autre part, les chômeurs et Rmistes, comportent à terme des risques d'explosion sociale. En témoignent par exemple les événements violents survenus à l'automne 1996, et encore très récemment, à Cayenne. En outre, les conflits sociaux sont fréquents et conduisent parfois à une paralysie durable de l'économie du fait du blocage des ports, des aéroports ou des routes, notamment en Guadeloupe ou en Martinique.

Au cours de son entretien avec les membres de la mission, M. Paul Vergès, sénateur et président du conseil régional de la Réunion, a constaté la fracture sociale séparant un « *monde sous-rémunéré* » (avec un RMI inférieur de 20 % à celui de la métropole) et un « *monde surrémunéré* » (la fonction publique et, plus généralement, le secteur public), avec les risques d'implosion sociale qui en découlent.

C. UNE GRANDE DIVERSITÉ DES SITUATIONS LOCALES

Les similitudes des difficultés économiques et sociales qui viennent d'être constatées ne doivent cependant pas masquer la grande diversité des situations locales de chacun des départements d'outre-mer, qui s'explique largement par des réalités géographiques et des héritages historiques différents. En effet, la situation de la Guyane au cœur du continent sud-américain se distingue profondément de celle de la Martinique et de la Guadeloupe au sein

¹ 1998 constituant la dernière année pour laquelle les statistiques sont connues

de l'archipel Caraïbe, ou encore de celle de la Réunion au milieu de l'Océan Indien.

1. La singularité et la diversité guyanaises au cœur de l'Amérique du Sud

a) Des caractéristiques géographiques sans équivalent dans la République

A la différence des autres départements d'outre-mer, la Guyane française n'est pas une île mais se situe au sein du **continent sud-américain**, entre le Surinam à l'ouest et le Brésil à l'est et au sud.

Il s'agit, et de loin, du plus vaste département français, avec un **territoire immense de 90.000 km² environ** (soit une superficie équivalente à celle du Portugal) **presqu'entièrement couvert par la forêt équatoriale**.

Cette étendue n'est cependant que **faiblement peuplée**. La population, qui s'élève à quelque **160.000 habitants**, est essentiellement concentrée sur « l'île » de Cayenne (100.000 habitants environ) et sur la bande côtière (50.000 habitants environ), l'intérieur du pays, quasiment inhabité, ne rassemblant que quelques milliers de personnes.

La démographie est cependant particulièrement dynamique, ainsi que souligné précédemment. L'**accroissement démographique** constaté en Guyane est le plus **rapide** parmi les départements d'outre-mer ; le rythme actuel correspond à un doublement de la population en 15 ans.

Au sein de cet immense territoire, les voies de communication intérieures sont peu nombreuses, à tel point que l'on peut parler d'*absence de continuité territoriale* », comme l'a souligné M. Jean-Claude Lafontaine, maire de Cayenne.

Il n'existe actuellement qu'une **seule route** : la route littorale reliant Cayenne à Saint-Laurent-du-Maroni (à la frontière avec le Surinam). L'autre portion de cette route littorale, de Cayenne à Saint-Georges-de-l'Oyapock (à la frontière brésilienne), est toutefois aujourd'hui en voie d'achèvement.

En l'absence de routes ou de voies ferrées, les **fleuves** (c'est-à-dire pour l'essentiel le Maroni à l'ouest et l'Oyapock à l'est) constituent la **seule voie de pénétration dans l'intérieur**. Les communes de l'intérieur se trouvent de ce fait particulièrement isolées. Hormis l'avion, la pirogue y est le plus

souvent le seul moyen de transport disponible, à la fois lent et coûteux ; elle doit notamment être utilisée pour assurer les transports scolaires¹.

Le territoire guyanais, où les Français s'installèrent dès le XVII^e siècle, abrite des **populations d'origines diverses** ; selon l'expression de M. André Lecante, président du conseil général, la Guyane représente une « *mosaïque éclatée de populations dans l'espace* ». Plusieurs peuples cohabitent en effet sur ce territoire : les guyanais créoles, les noirs-marrons (descendants des anciens esclaves rebelles), en particulier les Bonis, ainsi que différentes ethnies amérindiennes²... La présence d'une communauté asiatique, formée de réfugiés arrivés en Guyane en 1977 (les Hmongs³), doit également être mentionnée. Ces populations ne sont pas toujours francophones et parlent différentes langues (notamment le taki-taki).

Il est à noter que plusieurs milliers d'habitants de la Guyane vivant le long des fleuves se trouvent aujourd'hui dépourvus d'**état civil**, ce qui pose de nombreux problèmes tant en termes de contrôle des flux migratoires que pour les intéressés eux-mêmes lorsqu'ils souhaitent circuler en Guyane ou, par exemple, poursuivre des études au lycée ou à l'université.

Pour remédier à cette situation, l'ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 a allongé à trente jours le délai de déclaration des nouveaux-nés à l'état civil dans les communes de l'intérieur de la Guyane.

D'autre part, un recensement administratif des populations dépourvues d'état civil le long du Maroni a été mis en œuvre afin d'engager des procédures judiciaires de demande de jugement déclaratif d'état civil devant le tribunal de grande instance de Cayenne. Selon les déclarations de Mme Kayanakis, procureur de la République de Cayenne, lors du passage de la mission sénatoriale, plus de 2.000 demandes ont été enregistrées, donnant lieu à un millier d'avis favorables après enquête administrative ; 600 jugements déclaratifs avaient d'ores et déjà été rendus en septembre 1999.

En outre, un projet de création d'un titre de circulation transfrontalière permettant de circuler de part et d'autre du Maroni, sans avoir nécessairement la qualité de Français, est à l'étude.

Une autre particularité guyanaise mérite par ailleurs d'être soulignée ; il s'agit du **statut foncier**. En effet, 90 % des terres appartiennent aujourd'hui à l'Etat et font partie de son domaine privé. L'ordonnance n° 98-777 du 2 septembre 1998 a récemment étendu les modalités de cession à titre gratuit de parcelles de ce domaine privé ; par ailleurs, un établissement public foncier est

¹ Ce qui coûte 5 millions de francs par an.

² Au cours de son déplacement en Guyane, la mission a rencontré des représentants de la communauté amérindienne et visité un village amérindien près d'Iracoubo.

³ Qui se consacrent au maraîchage.

en cours de mise en place (établissement public d'aménagement de la Guyane, EPAG).

Le président de l'Association des maires de Guyane, M. Jean-Pierre Roumillac, maire de Matoury, a fait part à la mission du souhait des communes de se voir attribuer les terres correspondant à leurs limites territoriales afin de constituer des réserves foncières. Toutefois, M. Léon Bertrand, député-maire de Saint-Laurent-du-Maroni, s'est pour sa part déclaré opposé à cette proposition.

b) Une économie marquée par la prédominance de l'activité spatiale

L'économie guyanaise repose aujourd'hui largement sur l'activité du **Centre spatial guyanais (CSG) de Kourou**, que la mission a tenu à visiter au cours de son déplacement en Guyane. Avec 2,5 milliards de francs de valeur ajoutée annuelle, l'industrie spatiale représente en effet 30 % du PIB de la Guyane et génère un tiers des emplois (emplois directs, emplois indirects et emplois induits)¹.

Décidée en 1964, l'implantation d'une base spatiale à Kourou a profité d'un site qui en raison d'une position géographique favorable, proche de l'Equateur, est plus performant que les principaux sites concurrents (les performances techniques des sites de Cap Kennedy et de Baïkonour sont inférieures de respectivement 18 % et 35 % à celles de Kourou). Son développement a permis à la France et à l'Europe de parvenir à l'autonomie en matière spatiale.

La société Arianespace, qui assure l'exploitation commerciale du lanceur européen Ariane, détient aujourd'hui 60 % du marché mondial de lancement de satellites sur lequel elle se trouve en position de leader, avec 13 lancements par an. Au total, elle a procédé au lancement de 103 satellites de télécommunications sur 197 satellites lancés depuis l'origine. L'évolution technique du lanceur a permis de relever les défis technologiques imposés par les exigences du marché, en emmenant des satellites de plus en plus lourds (de 1,8 tonne pour Ariane 1, à 5 tonnes pour Ariane 4, puis 8 tonnes pour Ariane 5 désormais opérationnel ; d'ici 2005, le lancement d'un satellite de 12 tonnes pourrait être envisagé. Le carnet de commandes correspond aujourd'hui à trois années d'activité.

Grâce au développement de l'activité spatiale, la population de la commune de Kourou est passée de 450 habitants il y a 20 ans à 20.000 aujourd'hui.

Cependant, cette belle réussite industrielle ne doit pas cacher la **nécessité d'une diversification de l'économie guyanaise**. Les autres activités industrielles sont en effet peu développées.

¹ Au total, 12.500 emplois, parmi lesquels 1.500 emplois directs, dont la moitié recrutés sur place.

L'**agriculture** est aujourd'hui loin de permettre l'autosuffisance alimentaire. Les exploitations, situées quasi-exclusivement sur la bande côtière, sont consacrées essentiellement à la production de fruits et légumes, à l'élevage bovin (zébus) et à la culture du riz (autour de Mana). Un projet sucrier agro-industriel soutenu par la Chambre d'agriculture est actuellement à l'étude ; demandant un investissement initial de 700 millions de francs, il consisterait à produire du sucre de canne sur 12.000 ha de savanes côtières entre Sinnamary et Iracoubo et permettrait de créer 1.500 emplois.

La pêche représente par ailleurs une activité assez importante (crevette, vivaneau).

L'**activité touristique reste faible** (environ 67.000 touristes en 1998, le parc hôtelier s'élevant à 1.400 chambres), en dépit de potentialités qui ont semblé réelles à la mission.

Les ressources de l'intérieur sont très peu exploitées, qu'il s'agisse des ressources forestières exploitées seulement sur la bande littorale ou des ressources minières (exploitation d'or, essentiellement artisanale). La création d'un vaste parc de la forêt tropicale est envisagée sur 2 millions d'hectares dans le sud de la Guyane.

De fait, il existe un très fort contraste entre les zones urbanisées de Cayenne ou de Kourou et les **communes de l'intérieur**, ainsi que la mission a pu le constater en se rendant à **Apatou** en deux heures de pirogue depuis Saint-Laurent-du-Maroni. A l'exception des 50 employés de la mairie, des 9 employés du département, des 25 instituteurs, du personnel de santé et des gendarmes, les 3.600 habitants de cette commune pratiquent l'agriculture de subsistance (fruits et légumes, manioc, arachide, ainsi qu'un peu de pêche) ; les ressources monétaires proviennent pour l'essentiel des transferts sociaux. L'alimentation en électricité est assurée par des groupes électrogènes. Les soins sont dispensés dans un centre de santé public que la mission a visité après avoir rencontré enseignants et élèves de l'école primaire. Comme les autres communes de l'intérieur, la commune d'Apatou, de création récente (1976)¹ est dépourvue de toute ressource fiscale propre ; elle éprouve des difficultés à assurer la scolarisation de tous les enfants, car elle est confrontée au coût élevé de construction des salles de classe et des logements pour les instituteurs (180.000 F pour une salle de classe, 270.000 F pour un logement d'instituteur de 40 m²), en raison de l'application de normes de sécurité inadaptées qui interdisent l'utilisation de matériaux locaux.

Par ailleurs, la mission a constaté les difficultés préoccupantes que connaît actuellement la **justice** en Guyane, en raison d'une grave insuffisance de moyens.

Tout d'abord, l'état déplorable des locaux du Palais de justice de Cayenne, vétustes, mal entretenus et exigus (des bureaux ont dû être installés dans un couloir ...) nécessite des investissements immobiliers urgents. Les magistrats rencontrés sur place souhaitent la construction d'un nouveau Palais de justice sur le terrain de l'ancienne maison d'arrêt et la réhabilitation du palais de justice actuel pour abriter la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France.

D'autre part, les effectifs apparaissent insuffisants tant en ce qui concerne les magistrats que les fonctionnaires des greffes, dont le niveau de formation n'est pas satisfaisant selon les chefs de juridiction.

En l'absence de cour d'appel propre à la Guyane, une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France est installée à Cayenne. Mais, faute d'effectifs suffisants, celle-ci fonctionne en faisant appel aux effectifs du tribunal de grande instance ; en particulier, les fonctions du ministère public près la chambre détachée sont assurées par le procureur de la République de Cayenne. La création d'un poste de substitut général et d'un poste de conseiller apparaît donc indispensable.

Par ailleurs, aucune présence judiciaire n'est actuellement assurée en dehors de Cayenne, hormis quelques audiences foraines tenues à Kourou et à Saint-Laurent-du-Maroni où une maison de justice et du droit est en cours de mise en place. Afin de remédier à cette situation de « désert judiciaire » et de pouvoir mettre en œuvre une justice de proximité, les magistrats responsables de la Cour d'appel de Fort-de-France souhaitent la création à Saint-Laurent-du-Maroni d'une chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne, avec un poste de magistrat permanent, la création d'un greffe permanent à Kourou avant la création d'un tribunal d'instance, ainsi que la création de structures judiciaires légères à Apatou, Maripasoula, Régina et Saint-Georges de l'Oyapock pour permettre la tenue d'audiences foraines. En outre M. Audouard, premier président de la cour d'appel de Fort-de-France et M. Finielz, procureur général, ont suggéré que pour une meilleure compréhension du message judiciaire par la population, les magistrats puissent s'adjoindre des assesseurs coutumiers issus de la société civile, ou à tout le moins des conciliateurs de justice ou des délégués du procureur de la République.

¹ La Guyane comprend actuellement 22 communes dont 9 ont été créées entre 1969 et 1992.

2. La situation insulaire des Antilles françaises au sein de l'archipel caraïbe

La situation de la Martinique et de la Guadeloupe, où la France est présente depuis 1635, se distingue profondément de celle de la Guyane, tant par leur nature insulaire que par leur environnement géographique commun constitué par les micro-Etats de la Caraïbe. Le département de la Guadeloupe se caractérise en outre par une structure archipélagique ; en effet, lui sont administrativement rattachées les îles proches des Saintes, de la Désirade et de Marie-Galante -à laquelle la mission a consacré une journée de visite-, ainsi que les îles plus éloignées dites du Nord, à savoir Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui présentent chacune de fortes spécificités et où la mission s'est également rendue.

A l'inverse de la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe constituent des **îles à la superficie réduite et fortement peuplées** :

- pour la Martinique, 1 100 km² et 381 000 habitants, soit une densité de 338 habitants/km² ;

- pour l'archipel de la Guadeloupe, 1 704 km² (dont 1 438 km² pour Grande-Terre et Basse-Terre) et 422 000 habitants, soit une densité de 248 habitants/ km².

a) *La Martinique*

Située au cœur de l'arc antillais dans la mer des Caraïbes, à égale distance des côtes du Venezuela et de Haïti, la Martinique est **le plus petit des départements d'outre-mer** français.

A cet égard, il est frappant de constater que sa superficie est équivalente à celle sur laquelle s'étend le Centre spatial guyanais. L'exiguïté de son territoire rend d'ailleurs plus aigus les problèmes posés par la coexistence des deux assemblées, départementale et régionale, ainsi que l'ont souligné de nombreux interlocuteurs rencontrés sur place.

La Martinique constitue cependant le département d'outre-mer dont **le PIB par habitant est le plus élevé**, et le niveau de vie y est supérieur à celui de tous les Etats de la Caraïbe.

L'économie martiniquaise est basée sur quelques secteurs d'activité principaux : l'agriculture, le bâtiment et les travaux publics, et surtout le tourisme.

L'agriculture qui bénéficie, comme dans les autres départements d'outre-mer, des mécanismes de protection du marché communautaire, repose sur deux productions essentielles : la banane et la canne à sucre.

La principale culture est celle de la **banane**, qui représente plus de la moitié de la production agricole finale, avec 243 000 tonnes exportées en 1998.

Cependant, ce secteur d'activité est menacé par la concurrence de la « banane dollar » et est actuellement en crise. Au cours de son entretien avec la mission, M. Guy Ovide-Etienne, président de la Chambre d'agriculture, a fait part de ses vives inquiétudes devant l'éventualité d'une remise en cause de l'organisation communautaire du marché de la banane.

La culture de la **canne à sucre**, deuxième activité agricole du département, donne lieu à la production de sucre (6 500 tonnes en 1998), ainsi que de rhum. Cependant, l'importance de cette filière tend à décliner.

La culture de l'ananas souffre pour sa part d'une forte concurrence internationale des pays asiatiques et africains.

Les autres productions agricoles (fruits et légumes, élevage) sont principalement destinées à la production locale ; cependant, le niveau d'autosuffisance est loin d'être atteint.

Le **tourisme** constitue par ailleurs une activité fondamentale en Martinique, qui a reçu en 1998 540.000 touristes dans les hôtels et 410.000 touristes en croisière. Si le nombre de touristes de séjour continue de progresser, en revanche, s'agissant du tourisme de croisière, on constate une certaine désaffection à l'égard de la Martinique au profit des autres îles des Caraïbes, se traduisant par une diminution du nombre d'escales de paquebots.

Comme dans les autres départements d'outre-mer, le bâtiment et les travaux publics constituent un secteur d'activité assez important, mais très dépendant des transferts publics : en revanche, les activités industrielles ne sont que faiblement développées et les activités artisanales souffrent de la concurrence des îles voisines, où les coûts de main d'œuvre sont 5 à 6 fois inférieurs, ainsi que l'a souligné M. Christian Cayol, président de la Chambre des métiers, au cours de son entretien avec la mission.

Au cours des dernières années, en dépit d'une évolution plutôt satisfaisante du volume d'activité des entreprises, la situation de l'emploi s'est fortement dégradée en Martinique où le taux de **chômage** est passé de 26,2 % en 1994 à 30,3 % en 1998.

b) La Guadeloupe

Située au cœur de l'arc des Petites Antilles, à 120 km au nord de la Martinique, la Guadeloupe, plus vaste, s'en distingue notamment par sa structure archipélagique. La Guadeloupe dite continentale, d'une superficie de 1 438 km², composée des îles de Basse-Terre et de Grande-Terre, séparées par un étroit canal, est en effet entourée de plusieurs îles voisines : la Désirade, les Saintes et Marie-Galante. Lui sont en outre rattachées l'île de Saint-Barthélemy et la partie française de l'île de Saint-Martin, dont les fortes spécificités seront présentées plus loin.

Il en résulte, pour les îles proches ou lointaines rattachées à la Guadeloupe, des difficultés particulières liées à leur situation de double insularité ; à l'éloignement vis à vis de la métropole s'ajoute en effet l'isolement résultant de l'éloignement vis à vis de la Guadeloupe continentale, qui entraîne notamment des coûts de transport élevés.

En ce qui concerne la « Guadeloupe continentale », il existe un important contraste entre l'île montagneuse de Basse-Terre dominée par le volcan de la Soufrière culminant à 1 484 m et recouverte principalement par la forêt, et l'île de Grande-Terre, qui constitue un plateau de faible altitude propice à l'élevage et à l'agriculture.

L'économie de la Guadeloupe, comme celle de la Martinique, repose largement sur les secteurs de l'agriculture et du tourisme.

En ce qui concerne l'agriculture, la culture de la **banane** y représente également la première production agricole, avec plus de 30 % de la production agricole finale, et 79.000 tonnes exportées en 1998.

La **filière canne-sucre-rhum** a connu un important déclin depuis les années 1970, la production de canne étant passée de 1,5 million de tonnes à l'époque à moins de 435.000 tonnes en 1998 ; cependant, elle représente encore la deuxième activité agricole du département ; 38.000 tonnes de sucre ont été produites en 1998.

Les autres productions agricoles (fruits et légumes, élevage) représentent environ la moitié de la production agricole finale.

Au cours des dernières années, le secteur de l'agriculture guadeloupéenne dans son ensemble a fortement souffert des aléas climatiques, notamment du fait du passage de plusieurs cyclones.

Lors de leur entretien avec la mission, les responsables de la Chambre d'agriculture ont fait part de leurs préoccupations devant la diminution des surfaces cultivées et l'endettement croissant des exploitations résultant

notamment de la crise de la banane ; 26 000 hectares de terres sont actuellement en friche, alors que moins de 50 000 hectares sont cultivés.

Le **tourisme** représente, en termes de valeur ajoutée, une activité économique aussi importante que la banane et la canne à sucre réunies. La Guadeloupe a accueilli 693 000 touristes ¹ en 1998. Cependant, le secteur souffre de la concurrence des autres îles des Caraïbes où la main d'œuvre est moins coûteuse. En particulier, le nombre d'escales de touristes de croisière a diminué ces dernières années en raison d'une dégradation de l'image de marque de la Guadeloupe, liée à l'insuffisance de l'accueil et des services offerts, et aux problèmes d'insécurité.

Par ailleurs, le secteur du bâtiment et des travaux publics, qui emploie la moitié des artisans, est également actuellement en crise, ainsi que l'a souligné M. Maurice Songeons, président de la Chambre des métiers, au cours de son entretien avec la mission.

Au total, la détérioration de l'activité dans les principaux secteurs de l'économie a entraîné une dégradation de la situation de l'emploi, le taux de **chômage** étant passé de 23,8 % en 1994 à 28,8 % en 1998. Elle s'est en outre accompagnée d'une dégradation du climat social, marqué par la multiplication des grèves et des conflits sociaux souvent très durs.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés en Guadeloupe se sont déclarés préoccupés par cette situation. Le document remis à la mission par Mme Lucette Michaux-Chevry, sénateur et président du conseil régional de Guadeloupe, fait ainsi état d'un « *processus de dégradation de plus en plus profond, cause d'une déstabilisation frappant tous les secteurs et provoquant un désespoir de la population* ». M. Marcellin Lubeth, président du conseil général, a pour sa part exprimé ses inquiétudes devant l'accroissement extrêmement rapide du nombre d'allocataires du RMI, faisant état de l'apparition de 3 000 nouveaux Rmistes en trois mois seulement.

c) Les fortes spécificités des îles du nord rattachées administrativement à la Guadeloupe

Les îles de Saint-Martin (partie française) et de Saint-Barthélemy, qui ont le statut de communes rattachées au département de la Guadeloupe bien qu'elles en soient éloignées de 250 km, présentent des spécificités locales très marquées que votre commission des Lois avait déjà eu l'occasion de souligner à la suite du déplacement effectué dans ces îles en mars 1997 par une délégation composée de MM. François Blaizot et Michel Dreyfus-Schmidt².

¹ Hors îles du Nord.

² Cf rapport n° 339 (1996-1997) « Saint-Barthélemy et Saint-Martin : Deux îles françaises dans la Caraïbe »

La mission de septembre 1999 a de nouveau permis de constater qu'au-delà d'une situation géographique commune de « double insularité » et d'un rattachement à la Guadeloupe ressenti comme artificiel par les habitants, la situation de chacune de ces deux îles a ses caractéristiques propres.

• A **Saint-Martin**, l'originalité de la situation provient essentiellement de la **division de l'île** (depuis 1648) **entre une partie française et une partie relevant des Antilles néerlandaises, sans frontière matérialisée**. Cette situation induit des conséquences multiples.

- Tout d'abord, elle rend très difficile, voire impossible, le contrôle des flux migratoires en l'absence d'une coopération efficace avec les autorités des Antilles néerlandaises, car aucun visa n'est exigé pour entrer en partie néerlandaise dans laquelle est situé l'aéroport international.

Saint-Martin a connu une **immigration** massive au cours des dernières années, ce qui a suscité une véritable crise d'identité au sein de la population autochtone qui a l'impression de se retrouver minoritaire dans son propre pays.

Aujourd'hui, la partie française compte, pour une population totale d'environ 35.000 habitants sur 90 km², un tiers d'étrangers en situation régulière, auxquels s'ajouteraient environ 5.000 étrangers en situation irrégulière. Cette immigration massive entraîne des difficultés diverses, par exemple pour assurer la scolarisation des enfants, ou encore en matière sanitaire en raison de la saturation de la capacité d'accueil de l'hôpital devant l'afflux de populations étrangères.

L'île connaît par ailleurs d'importants problèmes liés au trafic de drogue et à la délinquance.

- D'autre part, la division de l'île a pour conséquences d'importantes **distorsions de charges fiscales et sociales** qui handicapent la compétitivité des entreprises de la partie française.

Selon une estimation de la Fédération interprofessionnelle de Saint-Martin sur les coûts comparatifs du travail entre partie française et partie hollandaise, les coûts salariaux en partie française seraient de 1,63 fois supérieurs à ceux du côté hollandais, les charges patronales étant 2,74 fois supérieures et les retenues salariales 5,29 fois supérieures. Le différentiel fiscal serait en moyenne de 1 à 3. Cependant, aucun droit de douane ni impôt indirect n'est perçu à Saint-Martin, à l'exception de la TVA immobilière.

- Enfin, les principales **infrastructures** se trouvent en partie néerlandaise, qu'il s'agisse de l'aéroport international, du port en eau profonde ou de l'unique dépôt de carburant, ce qui handicape le développement économique de la partie française.

Le **tourisme** qui représente quasiment la seule activité économique, est aujourd'hui en crise. En effet, l'ampleur des investissements réalisés à la faveur de la « loi Pons » de défiscalisation a entraîné une surcapacité d'accueil ; sur un total de 4.500 chambres d'hôtel construites, un millier ont aujourd'hui dû être transformées en appartements.

En conséquence, le chômage est apparu à Saint-Martin où il affectait près de 1.600 personnes fin 1998.

Avant de conclure ce bref tableau de la situation de Saint-Martin, une dernière particularité, d'ordre linguistique, mérite d'être relevée : la langue maternelle des Saint-Martinois est l'anglais et non le français. Les habitants se plaignent que cette particularité ne soit pas prise en compte dans les programmes d'enseignement et entraîne fréquemment l'échec scolaire.

- A **Saint-Barthélémy**, la situation est fort différente à bien des égards. Cette petite île de 26 km² peuplée de 6.800 habitants environ -descendants de bretons et de normands auxquels sont venus s'ajouter un certain nombre de métropolitains installés au cours de la période récente- reste marquée par un siècle de présence suédoise. En effet, la France qui y était présente depuis 1674, l'avait cédée en 1784 à la Suède qui a son tour la lui rétrocéda en 1877 à la suite d'un référendum par lequel ses habitants souhaitèrent à l'unanimité moins une voix redevenir Français.

Saint-Barthélémy conserve notamment de cette époque un **régime fiscal de fait particulier**. En effet, non seulement les droits de douane et les impôts indirects¹ n'y sont pas perçus comme d'ailleurs à Saint-Martin -ce qui n'est pas contesté par l'administration fiscale-, mais l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés n'ont de fait jamais été recouverts à Saint-Barthélémy, en dépit des efforts de l'administration fiscale et bien que la jurisprudence du Conseil d'Etat² considère que les impôts directs y sont exigibles de plein droit.

Les habitants de Saint-Barthélémy entendent se prévaloir d'une franchise fiscale héritée de l'histoire, en vertu des stipulations du protocole annexé au traité de rétrocession franco-suédois du 10 août 1877, selon lesquelles la France succédait « *aux droits et obligations résultant de tous actes régulièrement faits par la Couronne de Suède ou en son nom pour des objets d'intérêt public ou domanial* ».

Saint-Barthélémy tire aujourd'hui la quasi-totalité de ses ressources d'une **activité touristique** fondée sur des infrastructures hôtelières « haut de

¹ En l'absence de droits de douane, un « droit de quai » est cependant perçu au profit de la commune sur toutes les marchandises importées par la voie maritime ou aérienne sur le territoire de Saint-Barthélémy.

² cf CE 22 mars 1985 d'Yerville ; CE 14 juin 1989 Magras et CE 14 juin 1989 Société Lacour-Wachter-Solowac

gamme » et une clientèle aisée en majorité nord-américaine. Elle donne l'image d'une île prospère dont le développement a été maîtrisé et l'urbanisation limitée. Ainsi que se plaît à le souligner son maire, M. Bruno Magras, le chômage y est presque inexistant (81 chômeurs indemnisés en 1999).

3. Les particularités de l'île de la Réunion au milieu de l'Océan indien

La Réunion occupe une position géographique à part des autres départements d'outre-mer puisqu'elle se situe au milieu de l'Océan indien, dans une région du monde très éloignée de celle des Antilles et de la Guyane.

a) Des données géographiques et historiques

D'une superficie de 2.512 km², peuplée aujourd'hui de 700.000 habitants, l'île de la Réunion se trouve placée dans l'**environnement géographique de la partie sud-ouest de l'Océan indien**, avec l'île Maurice à 200 km au nord-est, les Seychelles à 1.800 km au nord, Madagascar à 700 km à l'ouest et plus loin à l'ouest, le continent africain à 2.800 km (Tanzanie, Mozambique, Afrique du Sud).

Terre française depuis 1638, la Réunion a connu un spectaculaire brassage de populations d'origine européenne, africaine, malgache, indienne et asiatique. Elle est aujourd'hui peuplée par les descendants des anciens colons d'origine européenne (25 %), des africains et des malgaches amenés au XVIII^e siècle pour cultiver le café et la canne à sucre (35 %), des indiens hindouistes malabars engagés sur les plantations de canne à sucre au XIX^e siècle (25 %), des indiens musulmans (3 %) et des chinois (4 %) arrivés à la fin du XIX^e siècle.

Il s'agit donc d'une **population multiethnique et multiculturelle** d'origines très diverses, ainsi que l'a souligné M. Paul Vergès, sénateur et président du conseil régional, au cours de son entretien avec la mission.

b) Un déséquilibre interne entre le nord et le sud de l'île

Il existe actuellement un important déséquilibre de développement entre le nord et le sud de l'île, ainsi que l'a expliqué de manière argumentée à la mission M. André Thien Ah Koon, député de la Réunion, maire du Tampon.

Selon les données qu'il a communiquées aux membres de la mission, dans la partie sud de l'île, le taux de chômage atteint 45 % et le taux de RMIstes 18 %, alors que ces taux sont sensiblement inférieurs dans la partie nord avec respectivement 30 % et 7 %. Inversement, on compte 53 % de jeunes diplômés

et 32 % de cadres et professions intermédiaires dans la partie nord, contre seulement 37 % et 23 % dans la partie sud.

Deux communes, Saint-Denis et Sainte-Marie, concentrent à elles seules 31 % des entreprises, alors que dix communes du sud regroupent 30 % des entreprises.

Les grandes infrastructures, telles que le port de la Pointe des Galets et l'aéroport Roland-Garros, se trouvent dans la partie nord-ouest de l'île qui consomme en outre 80 % des crédits nationaux et européens bénéficiant à l'île depuis 20 ans. Le nouvel aéroport de Pierrefonds, que la mission a pu visiter au cours de son déplacement dans le sud de l'île, n'abrite pour l'instant qu'un trafic limité (par exemple, pour ce qui concerne le trafic aérien Réunion/Maurice, 1 à 2 vols par jour à Pierrefonds contre 10 à 16 à Roland-Garros).

En outre, les services publics sont majoritairement situés dans le nord, qu'il s'agisse des institutions décentralisées (conseil général, conseil régional), des services extérieurs de l'Etat (préfecture, directions départementales et régionales), des chambres consulaires (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers, Chambre d'agriculture) ou des services parapublics (Caisse d'allocations familiales).

Cette situation contraint les habitants du sud à de fréquents déplacements dans le nord de l'île, ce qui ne va pas sans poser de graves difficultés de circulation, la route littorale de l'ouest étant le plus souvent saturée, ainsi qu'a pu le constater concrètement la mission.

La création récente d'un aéroport dans le sud de l'île, ainsi que d'une antenne universitaire au Tampon, que la mission a également visitée, s'inscrivent dans une logique de rééquilibrage des équipements publics, mais celui-ci reste encore très limité.

Selon M. Claude Hoarau, député, maire de Saint-Pierre, le chômage s'accroît actuellement deux fois plus vite dans le sud que dans le nord.

c) Une économie plus dynamique que dans les autres départements d'outre-mer, mais un chômage plus élevé

L'économie réunionnaise connaît actuellement une évolution plus dynamique que celles des autres départements d'outre-mer. C'est d'ailleurs aussi le département qui donne l'image d'un développement économique le plus proche de celui de la métropole.

En ce qui concerne l'agriculture, la culture de la **canne à sucre** reste prépondérante, avec une production de 180.000 tonnes en 1998, même si elle

tend à décliner au profit de l'élevage et des cultures de fruits et légumes. Il existe par ailleurs une importante activité de **pêche industrielle** au large dans la zone des Terres australes (aux abords des îles de Saint-Paul, d'Amsterdam et des Kerguelen).

Le **secteur industriel** réunionnais, dominé par l'industrie agro-alimentaire, a connu un développement rapide depuis 1970.

Le **tourisme** constitue également depuis quelques années un secteur en forte expansion à la Réunion qui a accueilli 390.000 visiteurs en 1998, essentiellement en provenance de la métropole. La Réunion occupe la deuxième place des destinations de la zone sud de l'Océan Indien derrière l'île Maurice.

Au total, l'économie réunionnaise crée en moyenne **plus de 2.000 emplois par an**. Cependant ces créations d'emplois restent très insuffisantes pour faire face à l'accroissement démographique qui entraîne **l'arrivée de 10.000 demandeurs d'emploi par an**.

En conséquence, le **chômage** reste le plus élevé des départements d'outre-mer ; en août 1999, il affectait 97.663 personnes, soit **36,4% de la population active**.

Le nombre d'allocataires du RMI continue également à s'accroître à un rythme extrêmement préoccupant ; il est ainsi passé de 54.100 en décembre 1998 à 60.011 en août 1999.

*

Au terme de ce constat, on voit donc apparaître une très grande diversité des situations locales qui est apparue à la mission appeler, à l'évidence, des évolutions différenciées.

II. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION : UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE, UNE PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS LOCALES

L'analyse des multiples propositions formulées par les différents interlocuteurs rencontrés lors des deux missions fait ressortir le souhait général d'une plus grande autonomie et d'un approfondissement de la décentralisation, tout en accordant la priorité aux mesures susceptibles de favoriser le développement économique et social, qui prennent le plus souvent le pas sur les demandes d'évolution institutionnelle. La nécessité d'une meilleure prise en compte de la diversité des réalités locales conduit cependant les représentants de chaque collectivité à proposer des évolutions spécifiques adaptées à sa situation.

A. LE SOUHAIT GÉNÉRAL D'UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE ET D'UN APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

Les acquis de la départementalisation ne sont, dans l'ensemble, pas remis en cause. Celle-ci a permis de consacrer le principe de l'égalité avec la métropole et a favorisé un développement économique incontestable des territoires concernés depuis 1946. Pour autant, la conception d'un modèle uniforme de développement semble aujourd'hui trouver ses limites.

1. Les limites de la départementalisation conçue comme un modèle unique

D'une manière générale, le sentiment dominant parmi les interlocuteurs des deux missions est que la départementalisation conçue comme un modèle unique a aujourd'hui atteint ses limites, quels qu'aient pu être ses apports.

Les élus rencontrés souhaitent désormais une évolution adaptée à la diversité des situations de chaque département et une **prise en compte de l'identité de chaque population**. Ils font en outre valoir la nécessité d'une meilleure **adaptation des lois et réglementations métropolitaines aux réalités locales**.

Par exemple, M. Jean-Claude Lafontaine, maire de Cayenne, a estimé que la départementalisation, même si elle avait été une nécessité historique en 1946, constituait un concept globalisant qui n'était plus d'actualité aujourd'hui. Il a en conséquence souhaité une évolution à la carte adaptée à la réalité de

chaque département, et non des solutions de droit commun pour l'ensemble des départements d'outre-mer.

M. Aimé Césaire, maire de Fort-de-France, considéré comme l'un des pères de la départementalisation, a insisté sur la nécessité de prendre en compte l'identité martiniquaise, de privilégier la décentralisation et d'aller vers une plus grande autonomie.

Insistant également sur la notion d'identité, M. Alfred Marie-Jeanne, député et président du conseil régional de Martinique, a pour sa part considéré que la départementalisation était arrivée « *à bout de souffle* ».

M. Claude Lise, sénateur et président du conseil général de la Martinique, a souligné la nécessité d'une avancée significative vers davantage de décentralisation, indiquant qu'il était à l'origine du titre du rapport élaboré avec M. Michel Tamaya à la demande du Gouvernement : « *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité* ». Il a considéré qu'une telle évolution était possible dans le cadre de l'article 73 de la Constitution si l'on restait fidèle à sa conception initiale, évoquant les propos du général de Gaulle en faveur du maintien des « *franchises traditionnelles* » aux Antilles et en Guyane.

M. Michel Tamaya, député-maire de Saint-Denis de la Réunion, a également insisté sur la nécessité d'abandonner une vision globalisante des départements d'outre-mer au profit d'une vision différenciée.

En même temps, le **besoin d'une certaine stabilité institutionnelle** est ressenti pour favoriser le développement économique. Les représentants des organismes socio-professionnels font en effet valoir que les investisseurs potentiels ne peuvent s'engager dans des opérations d'envergure sans un minimum de sécurité quant aux perspectives d'évolution du contexte juridique et fiscal à un horizon de cinq à dix ans.

2. Un indispensable approfondissement de la décentralisation

Pour parvenir à une plus grande autonomie, outre une indispensable clarification des compétences entre la région et le département, le transfert de certaines compétences de l'Etat au niveau local doit être envisagé. Un certain nombre d'élus considèrent cependant qu'une telle évolution dans le cadre institutionnel actuel reste insuffisante et que des évolutions institutionnelles plus radicales s'imposent.

a) *Une nécessaire clarification des compétences respectives de la région et du département*

Dans l'hypothèse où le cadre institutionnel actuel superposant la région au département, avec deux assemblées distinctes, serait maintenu, une **clarification des compétences respectives de la région et du département** doit certainement être recherchée. Ainsi qu'on l'a constaté précédemment, beaucoup regrettent en effet des chevauchements de compétences et des interventions concurrentes des deux collectivités dans les mêmes domaines.

Par exemple, les représentants de la Chambre d'agriculture de Guyane, constatant des interventions concurrentes du conseil général en matière d'aménagement et du conseil régional en matière de développement économique, ont souhaité la mise en place d'une instance locale de décision unique pour les « *volets aménagement et développement* ».

M. Claude Lise, sénateur et président du conseil général de Martinique, a souhaité que l'on redécoupe les compétences des deux assemblées en blocs homogènes pour éviter les chevauchements de compétences.

Selon le rapport qu'il a établi avec M. Michel Tamaya, la clarification des compétences est la « *condition d'une meilleure lisibilité des politiques publiques* ». Ainsi, la région devrait voir ses compétences renforcées en matière de schéma d'aménagement régional et être seule compétente en matière d'aides économiques. Les compétences actuellement exercées par les conseils généraux en matière d'agriculture, de pêche ou de tourisme devraient être transférées aux régions. Quant au département, toujours selon ce rapport, il devrait voir confirmées ses compétences dans le domaine de l'action sociale et de l'aide sociale ; en outre, il pourrait assurer l'ensemble des responsabilités dans le domaine éducatif et en matière de politique culturelle.

Dans un document remis à la mission sénatoriale par Mme Lucette Michaux-Chevry, sénateur et président du conseil régional, la région Guadeloupe propose pour sa part une nouvelle répartition des compétences entre la région qui se consacrerait essentiellement au développement économique, et le département qui se consacrerait en priorité à la politique sanitaire et sociale, ainsi que le montre le tableau suivant :

LES PROPOSITIONS DE LA RÉGION GUADELOUPE

Une nouvelle répartition des compétences entre la région et le département

CONSEIL RÉGIONAL	CONSEIL GÉNÉRAL
<p>1 - Mission aménagement du territoire, planification et transports : . Définition des objectifs et des moyens du développement : SAR - Ports - Routes, etc.</p> <p>2 - Développement économique : . Soutien à l'emploi . Aides aux entreprises et aux différents secteurs d'activités : ⇒ Agriculture (dont irrigation) ⇒ Pêche (dont ports de pêche) ⇒ Artisanat, commerce, industrie... ⇒ Tourisme : promotion, aide aux structures d'accueil... ⇒ Transports : routes, ports, aéroports (transport multimodal - schéma régional...) ⇒ Environnement : eau, air, déchets...</p> <p>3 - Enseignement secondaire et supérieur : . Définition de la carte scolaire . Gestion des collèges et lycées . Etablissement de la carte des formations supérieures et des activités de recherche universitaire</p> <p>4 - Formation professionnelle / apprentissage : . Compétences actuelles . Transfert du bloc « formation professionnelle » pour les demandeurs d'emploi (Etat)</p> <p>5 - Nouvelles technologies : . Mise en place des réseaux des NTIC . Aide et promotion</p> <p>6 - Coopération régionale : . Liée aux compétences de la région</p>	<p>1 - Politique sanitaire et sociale : . Transfert de la totalité du bloc sanitaire à l'exception du contrôle des établissements sanitaires et de l'application des textes relatifs à la santé publique (Etat)</p> <p>2 - Politique sociale : . Transfert de la totalité du « bloc social » . Enfance . Jeunesse . Personnes âgées . Handicapés</p> <p>3 - Dispositifs d'insertion sociale : . ADI</p> <p>4 Logement . Transfert de la compétence régionale . Récupération de la totalité du bloc LBU</p> <p>5 - Art et culture . Transfert de la totalité du « bloc culture » de l'Etat . Identité culturelle</p> <p>6 - Sport . Transfert de la totalité du « bloc sport » de l'Etat . Soutien du sport . Installations sportives</p> <p>7 - Coopération régionale . Liée aux compétences du département</p>
<p>COMMISSION MIXTE PARITAIRE POUR LES AFFAIRES EUROPENNES Existant en Guadeloupe : cellule Europe/Etat - région - département</p>	

Source : Contribution de la région Guadeloupe à la loi d'orientation - document remis à la mission sénatoriale par Mme Lucette Michaux-Chevry, président du conseil régional.

M. Marcellin Lubeth, président du conseil général de Guadeloupe, a pour sa part insisté sur la nécessité de rééquilibrer les ressources respectives du département et de la région, soulignant le coût de plus en plus élevé des dépenses sociales pour le département.

b) Un transfert de certaines compétences de l'Etat à envisager

Outre le développement des compétences locales en matière de coopération régionale, qui est unanimement souhaité comme on le verra plus loin, le **transfert d'un certain nombre d'autres compétences de l'Etat** au niveau local est envisagé sous réserve, bien entendu, d'une indispensable compensation financière.

Hormis une extension des compétences locales en matière de coopération régionale, le rapport précité établi par MM. Claude Lise et Michel Tamaya envisage le transfert à la région des compétences en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles (biologiques et non biologiques) de la mer et de son sous-sol et, à terme, des routes (dans l'immédiat, le fonds d'investissement pour les routes et les transports - FIRT - serait désaffecté¹ et la région deviendrait maître d'ouvrage des travaux effectués sur les routes nationales).

Il propose également un renforcement des responsabilités locales dans le secteur du logement, notamment à travers les conseils départementaux de l'habitat, et la création d'un établissement public local, rattaché au département, chargé de la gestion de l'eau.

En outre, dans le domaine de l'éducation, les collectivités locales recevraient la compétence de la définition de la carte scolaire et de la répartition des emplois d'enseignants entre les différents établissements.

M. Jean-Luc Poudroux, président du conseil général de la Réunion, a cependant souligné qu'il conviendrait d'être vigilant quant à la **compensation financière** des transferts de compétences proposés par le Gouvernement. Il a en particulier évoqué les difficultés pour le département entraînées par l'accroissement très rapide du nombre des RMistes.

c) Des propositions d'évolutions institutionnelles plus radicales

Un certain nombre d'élus considèrent néanmoins qu'un approfondissement de la décentralisation dans le cadre institutionnel actuel est à

¹ M. Camille Darsières, député de la Martinique, a de même proposé à la mission que le FIRT soit désaffecté afin de permettre à la région d'utiliser les ressources de ce fonds à une autre action de développement que la construction des routes.

terme insuffisant et qu'il convient d'envisager des évolutions institutionnelles plus radicales.

Sans entrer dans le détail des diverses propositions qui sont élaborées localement en ce sens et qui seront présentées plus loin, département par département, la prise de position commune de trois présidents de régions d'outre-mer mérite d'être relevée. En effet, dans une **déclaration signée à Basse-Terre le 1^{er} décembre 1999**, après avoir constaté la dégradation continue de la situation économique de leurs régions, le développement rapide des dérives sociales, l'impossibilité de mettre un terme à cette situation avec les moyens actuels qui leur sont dévolus dans le cadre de leurs compétences en dépit d'efforts financiers importants et l'inadéquation d'un dispositif fiscal et social conçu pour un pays développé, Mme Lucette Michaux-Chevry, président du conseil régional de la Guadeloupe, M. Antoine Karam, président du conseil régional de la Guyane et M. Alfred Marie-Jeanne, président du conseil régional de la Martinique, ont souhaité « *bâtir un projet de développement économique, social et culturel impliquant la prise en compte des identités propres à chaque région* » et se sont déclarés favorables à la création d'un « *statut nouveau de région d'outre-mer doté d'un régime fiscal et social spécial pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique dans le cadre de la République française, d'une part, et de l'Union européenne, d'autre part (article 299-2 du Traité d'Amsterdam)* ».

3. La volonté unanime d'un développement de la coopération régionale dans un cadre décentralisé

Les deux missions ont permis de constater le souhait unanime d'un développement de la coopération régionale, autant que possible dans un cadre décentralisé, dans de nombreux domaines tels que le contrôle de l'immigration, la justice, l'enseignement ou la culture.

Il apparaît, par exemple, qu'aucun résultat efficace ne pourra être obtenu en matière de contrôle des flux migratoires sans une coopération accrue avec les Etats voisins.

Tel est notamment le cas en Guyane, où une coopération avec le Surinam, notamment dans le domaine sanitaire, est indispensable pour réduire les problèmes actuellement posés par l'afflux de ressortissants surinamiens qui provoque la saturation de l'hôpital de Saint-Laurent-du-Maroni¹, du fait de l'attrait des soins gratuits. De même, à Saint-Martin, en l'absence de frontière matérialisée, le contrôle des flux migratoires passe nécessairement par une

¹ Cet hôpital doit assurer 1.500 accouchements par an, soit autant que le CHU de Brest.

coopération avec les autorités de Sint-Marteen, la partie de l'île relevant des Antilles néerlandaises.

Les magistrats rencontrés ont par ailleurs fait part de leur souhait d'un développement de la coopération judiciaire encore trop timide.

La coopération régionale s'inscrit naturellement dans des cadres géographiques distincts suivant le département concerné.

- En Guyane, il s'agit prioritairement de développer les relations avec les Etats voisins du continent sud-américain : le Surinam, le Brésil (et plus particulièrement, au sein de ce pays, l'Etat frontalier d'Amapa), le Guyana...

- Aux Antilles, la Martinique et la Guadeloupe souhaitent renforcer leurs liens avec les autres îles de l'archipel caraïbe et participer aux travaux des organisations internationales régionales, telles que l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC)¹, la Communauté caribéenne (CARICOM) et l'Initiative du Bassin caribéen (CBI).

- A la Réunion, la coopération régionale s'oriente soit vers les îles voisines (Maurice, Madagascar, Seychelles), soit vers les Etats du pourtour de l'Océan indien, tels que, par exemple, l'Afrique du Sud. Elle pourrait également passer par les organisations internationales régionales. Or, si la Réunion participe aux travaux de la Commission de l'Océan indien (COI) depuis 1996, elle ne fait partie ni de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), ni du Marché commun d'Afrique australe et orientale (COMESA).

Au-delà de la simple nécessité d'un développement de la coopération régionale, les différents interlocuteurs rencontrés au cours des deux missions ont souhaité que celle-ci ne soit pas uniquement une prérogative de l'Etat mais qu'elle s'exerce le plus souvent possible dans un **cadre décentralisé**. Les présidents de conseil régional ou général aspirent en effet à négocier directement, d'égal à égal, avec les chefs d'Etat voisins, sans devoir passer nécessairement par la métropole et par l'intermédiaire des diplomates du Quai d'Orsay. Or, la coopération décentralisée est actuellement limitée par la compétence exclusive de l'Etat en matière de relations avec les Etats étrangers, qui interdit en principe aux collectivités territoriales de signer tout accord avec un Etat voisin, même dans des domaines relevant de leurs compétences.

Soulignant la nécessité de renforcer la coopération de la Martinique avec les acteurs économiques de la Caraïbe, M. Camille Darsières, député de la Martinique, a suggéré que les régions d'outre-mer (représentées par leurs exécutifs) deviennent elles-mêmes membres associés de l'Association des Etats de la Caraïbe, en lieu et place de la France qui aurait un simple statut

¹ Les départements français d'Amérique sont associés aux travaux de l'AEC depuis 1996.

d'observateur. Il a en effet expliqué que cette conception avait été retenue par les Pays-Bas s'agissant des Antilles néerlandaises.

M. Camille Darsières a également proposé que, sans remettre en cause la souveraineté française, des conventions de portée régionale puissent être négociées par des élus et non par le préfet, perçu dans les îles voisines indépendantes comme le « *représentant d'une puissance coloniale* » ; la ratification de ces conventions continuerait bien entendu de relever de la métropole.

Au cours de son entretien avec la mission sénatoriale, M. Alfred Marie-Jeanne, député et président du conseil régional de Martinique, a expliqué qu'il avait été invité au Sommet des Etats de la Caraïbe et que cette invitation avait été à l'origine d'un incident diplomatique.

Soulignant l'importance des enjeux liés au développement de la coopération régionale, Mme Lucette Michaux-Chevry, sénateur et président du conseil régional de la Guadeloupe, a également souhaité pouvoir signer des protocoles d'accord avec les Etats de la Caraïbe.

M. Paul Vergès, sénateur et président du conseil régional de la Réunion, a suggéré que l'on s'inspire de ce qui avait été fait pour la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie pour permettre à la région de négocier avec les Etats voisins.

Constatant que la situation actuelle nuisait à l'efficacité même de la coopération, M. Michel Tamaya, député-maire de Saint-Denis de la Réunion, a proposé à la mission que les présidents de conseil régional ou de conseil général puissent négocier des traités ou des accords internationaux dans le cadre d'un mandat fixé par le Gouvernement français et qu'ils puissent conclure des « *arrangements administratifs* » dans les domaines de leur compétence avec des Etats voisins ou des organisations régionales ; ces propositions figurent dans le rapport précité qu'il a remis au Gouvernement avec M. Claude Lise.

B. LES PRINCIPALES MESURES ATTENDUES POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Devant l'ampleur des difficultés liées au chômage, les interlocuteurs rencontrés au cours des deux missions considèrent dans leur très grande majorité qu'une priorité doit avant tout être donnée à l'action en faveur du développement économique et social. Dans leur esprit, celle-ci prend donc le plus souvent le pas sur d'éventuelles réformes institutionnelles qui ne peuvent en tout état de cause suffire à résoudre les graves difficultés actuelles.

Cette priorité correspond d'ailleurs aux aspirations des populations concernées ; en effet, selon un sondage réalisé en juillet 1999 à la demande du Gouvernement ¹, 50 % des habitants des départements d'outre-mer attendent en premier lieu de la loi d'orientation des moyens nouveaux pour le développement économique et l'emploi, alors que 13 % seulement attendent en premier lieu un nouveau statut donnant plus de responsabilités aux élus locaux.

Les mesures les plus fréquemment proposées en matière économique et sociale consistent en des allègements de charges sociales et fiscales destinées à améliorer la compétitivité des entreprises.

1. Des allègements de charges sociales et fiscales pour une meilleure compétitivité

Constatant que les entreprises locales sont handicapées par la lourdeur de leurs charges sociales face à la concurrence de pays voisins dont le niveau de salaires et de protection sociale est beaucoup plus faible, les représentants des organismes socioprofessionnels rencontrés au cours des deux missions ont dans leur ensemble souhaité que soient renforcées et étendues les exonérations de charges sociales et fiscales bénéficiant aux entreprises des départements d'outre-mer, notamment à travers le prolongement des mécanismes d'exonération sectoriels qui résultent actuellement de la « **loi Perben** ».

Par exemple, les représentants de la Chambre de commerce et d'industrie de Guyane ont souhaité des mesures d'exonération temporaire d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle et de charges patronales de sécurité sociale en faveur de toute création d'emploi réalisée au cours des trois prochaines années.

De même, les représentants des Chambres consulaires de Martinique ont souhaité prioritairement un allègement de charges sociales pour parvenir à une meilleure compétitivité, constatant que les coûts de main-d'œuvre étaient cinq à six fois inférieurs dans les îles voisines.

La contribution de la région Guadeloupe à la loi d'orientation propose elle aussi un allègement des charges sociales pesant sur les entreprises et notamment les plus petites.

Ainsi que le relève le rapport établi par la commission ad hoc sur l'évolution statutaire constituée par le conseil général de la Guadeloupe, l'allègement des charges constitue une priorité pour les socio-professionnels de ce département qui considèrent que les exonérations sectorielles de charges sociales et fiscales devraient être octroyées sur une période suffisamment longue

¹ Enquête dans les départements d'outre-mer IPSOS - juillet 1999.

(entre 5 et 10 ans), moyennant un engagement ferme de l'entreprise bénéficiaire à maintenir le contrat de travail du salarié pendant une période au moins équivalente à l'issue de la période d'exonération.

A Saint-Martin, les socioprofessionnels demandent prioritairement à ce qu'il soit mis fin aux distorsions de charges sociales et fiscales entre la partie française et la partie hollandaise de l'île. Ils souhaitent que les exonérations prévues par la loi Perben soient étendues à tous les secteurs d'activité et déplafonnées. Ils sont en outre opposés à une limitation du champ d'application de ces exonérations aux entreprises de moins de 10 salariés.

Présentant à la mission l'avis du conseil général de la Réunion sur les orientations proposées par le Gouvernement pour le projet de loi d'orientation sur l'outre-mer, M. Virapoullé, premier vice-président, a souligné que devant la montée du chômage et de l'exclusion, les groupes politiques du conseil général avaient été unanimes à souhaiter que la loi d'orientation s'attache prioritairement à l'action en faveur de l'emploi et de la dignité. Selon lui, cette action passe d'abord par un abaissement du coût du travail ; à cette fin, il a souhaité une réduction des charges sociales pour les 11 premiers emplois de toutes les entreprises (afin d'éviter les effets de seuil liés au dispositif d'exonération de charges sociales en faveur des entreprises de moins de 11 salariés proposé par le Gouvernement).

Considérant également qu'une priorité absolue devait être accordée à l'emploi, l'avis du conseil régional sur le document d'orientation du Gouvernement, remis à la mission à l'occasion de sa visite au conseil régional, propose pour sa part un dispositif d'exonération de charges sociales portant sur les 10 premiers salariés de toutes les entreprises de moins de 20 salariés, pour une période minimale de dix ans.

Après avoir souligné que le coût du travail est un obstacle majeur à la compétitivité des entreprises réunionnaises, les représentants des organismes socio-professionnels de la Réunion ont également insisté sur la nécessité d'assurer un prolongement aux dispositifs d'exonération de charges sociales de la « loi Perben » en faveur des secteurs exposés à une forte concurrence, tout en veillant à éviter de créer des effets de seuil.

Le conseil général et le conseil régional de la Réunion souhaitent en outre que soit mis en place un dispositif de **préretraite** contre embauche (à partir de 52 ans), également proposé par le MEDEF Réunion.

Certains interlocuteurs souhaitent par ailleurs le développement de **zones franches** dans les DOM.

Cette proposition a par exemple été formulée par les représentants de la Chambre de commerce et d'industrie de Guyane.

Selon les propositions de la région Guadeloupe, celle-ci devrait être déclarée toute entière « zone franche » en termes fiscaux et sociaux, et un régime fiscal particulier devrait être élaboré.

A la Réunion, le conseil général, comme le conseil régional, souhaitent que des mesures particulières soient prises pour favoriser les exportations. Celles-ci pourraient notamment prendre la forme de la création d' « **entreprises franches** » (également proposée par le MEDEF-Réunion) ; il s'agirait de faire bénéficier les entreprises tournées vers une activité exportatrice, sous réserve d'un agrément, de l'ensemble des mesures propres aux zones franches. Ce concept d' « entreprise franche » est jugé plus pertinent que les zones franches traditionnelles qui peuvent susciter des abus (installation d'entreprises « boîtes aux lettres », par exemple).

M. Edmond Lauret, sénateur de la Réunion, souhaiterait pour sa part étendre le dispositif actuel des emplois-jeunes aux entreprises privées dans le secteur de l'export, du tourisme, du logement social et de la formation professionnelle.

Par ailleurs, en matière fiscale, M. Camille Darsières, député de la Martinique, regrettant que les départements d'outre-mer ne bénéficient d'aucun retour sur les sommes considérables engagées sur les jeux de hasard, a proposé l'institution au profit des départements d'outre-mer d'un prélèvement sur le produit des jeux de hasard afin de financer l'habitat social.

M. Marcellin Lubeth, président du conseil général de Guadeloupe, a également déploré que les départements d'outre-mer ne bénéficient d'aucun retour sur les sommes engagées sur les jeux de hasard.

Ainsi que le précise le document remis à la mission, le conseil régional de la Réunion s'est déclaré favorable à l'institution d'un prélèvement sur le produit des jeux de hasard.

2. Des investissements à faciliter

Les représentants des organismes socio-professionnels rencontrés lors des deux missions ont en outre très fréquemment insisté sur la nécessité de faciliter les investissements à travers un mécanisme de **défiscalisation** permettant de réduire le coût de la formation du capital.

Le bilan de la « **loi Pons** » est à cet égard généralement jugé positif en dépit de certains effets pervers et son maintien, ou son remplacement par un

dispositif équivalent, est souvent souhaité¹, à condition toutefois que l'on veuille à éviter les abus.

M. Camille Darsières, député de la Martinique, a par exemple souhaité que l'on cesse de remettre en cause chaque année la « loi Pons » et que celle-ci soit pérennisée pour 10 ou 20 ans pour sécuriser les investisseurs. De plus, afin que les projets d'investissement correspondent à des besoins réels, il a suggéré que, outre l'agrément de Bercy, l'agrément de l'exécutif régional soit requis pour le bénéfice de la défiscalisation.

Tout en soulignant qu'elle avait suscité des abus, M. Claude Lise, sénateur et président du conseil général de Martinique, a reconnu que la loi Pons avait eu des effets positifs pour l'économie.

A Saint-Martin, où les effets pervers de la défiscalisation ont fréquemment été soulignés, les socio-professionnels souhaitent que l'agrément d'un projet de défiscalisation soit désormais subordonné à la création d'emplois.

A la Réunion, pour réduire le coût de formation du capital, le conseil général propose, se faisant écho des demandes des organismes socio-professionnels, de « *restaurer une défiscalisation efficace et ouverte à des secteurs nouveaux* » (technologies nouvelles, biotechnologies).

Le conseil régional propose pour sa part la reconduction du dispositif de défiscalisation actuel en corrigeant les effets pervers constatés et en l'étendant aux investissements immatériels.

Se déclarant lui aussi favorable à un dispositif de défiscalisation, notamment pour favoriser les exportations, M. Michel Tamaya, député-maire de Saint-Denis de la Réunion, a évoqué devant la mission le groupe de travail mis en place par le Gouvernement pour mettre au point un dispositif de substitution à la « loi Pons ».

Par ailleurs, les **difficultés d'accès au crédit** auxquelles se heurtent les petites et moyennes entreprises sont fréquemment dénoncées par les représentants des organismes socio-professionnels, qui soulignent également le **coût élevé du crédit** dans les DOM.

Dans sa contribution à la loi d'orientation, la région Guadeloupe propose la mise en place d'un instrument local de financement institutionnel des entreprises.

¹ A l'exception notable des représentants de la commune de Saint-Barthélemy qui ne souhaitent pas que celle-ci bénéficie d'un dispositif de défiscalisation des investissements.

3. Une meilleure gestion des fonds publics et notamment des fonds européens

Chacun s'accorde aujourd'hui à constater que le **volume considérable des crédits publics** qui seront disponibles pour les départements d'outre-mer dans les années à venir, compte tenu des apports cumulés des contrats de plan Etat-région et des fonds structurels européens, constitue un atout essentiel pour le développement de ces départements.

Ainsi que l'a précisé M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, devant votre commission des Lois à l'occasion de la présentation du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, l'enveloppe financière consacrée **aux contrats de plan** bénéficiant aux départements d'outre-mer devrait atteindre **5,6 milliards de francs** pour la période 2000-2006, auxquels viendront s'adjoindre **23 milliards de francs** au titre des **fonds structurels** européens, ce qui représentera **au total**, avec les concours locaux, une masse de **37 milliards de francs** disponible pour le développement économique de ces départements.

Encore faut-il que ces crédits soient utilisés le plus efficacement possible, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui, tout particulièrement en ce qui concerne les crédits européens. En effet, on constate à l'heure actuelle des difficultés à programmer les opérations d'investissement et à mobiliser les crédits correspondants. En particulier, la situation financière des collectivités locales ne leur permet pas toujours de dégager les « contreparties nationales » des programmes communautaires.

Cette situation aboutit à une insuffisance de projets éligibles et en définitive à une **sous-consommation des crédits communautaires**. En outre, les crédits européens, qui transitent par le ministère des Finances, sont versés avec retard, ainsi que l'a notamment souligné M. Michel Tamaya, député-maire de la Réunion.

Il convient donc **d'améliorer la gestion et la consommation de ces crédits** afin d'utiliser au mieux les ressources financières disponibles pour la période 2000-2006.

M. Antoine Karam, président du conseil régional de Guyane, a souhaité que les régions puissent gérer directement les fonds européens, préoccupation partagée par de nombreux élus.

Par ailleurs, la commune de Saint-Martin souhaiterait ne plus dépendre de la Guadeloupe pour l'attribution des crédits du contrat de plan et des fonds structurels européens, et donc bénéficier d'enveloppes séparées dans la répartition de ces crédits.

Par ailleurs, pour éviter les dérives liées à l'assistanat et au travail au noir, un certain nombre d'interlocuteurs proposent que la perception du **RMI** soit liée à l'exercice d'une activité effective. Cette proposition figure notamment dans la contribution de la région Guadeloupe à la loi d'orientation.

A la Réunion, le conseil général propose la mise en place d'un Revenu minimum d'activité (RMA)¹, mesure incitatrice qui serait accordée à tout bénéficiaire du RMI exerçant une activité soit en tant que travailleur indépendant, soit en tant que salarié occasionnel ; ce revenu minimum d'activité assurerait une garantie de revenu minimum équivalente au RMI pendant 24 mois, une permanence des droits sociaux acquis pendant la même période et un complément de revenu non imposable dans la limite du SMIC.

Il souhaite en même temps l'alignement du RMI sur le niveau de la métropole ; cette demande a également été formulée à plusieurs reprises au cours des missions.

4. Une simplification des normes, des formalités et des contraintes administratives

La nécessité d'une **adaptation des réglementations et normes métropolitaines** aux réalités locales a fréquemment été soulignée par les différents interlocuteurs rencontrés.

Par exemple, en Guyane, l'application des normes de sécurité métropolitaines interdit la construction d'établissements scolaires en bois avec les matériaux locaux, ce qui entraîne des coûts de construction très élevés soulignés notamment par le maire d'Apatou : 180.000 F pour une salle de classe et 270.000 F pour un logement d'instituteur de 40 m².

Par ailleurs, des **simplifications administratives** sont fréquemment souhaitées, notamment pour **faciliter l'accès des petites entreprises aux marchés publics**.

M. Richard Ho A Sim, président de la Chambre des métiers de Guyane, a par exemple souligné la difficulté pour les artisans d'accéder aux marchés publics dans la mesure où ils ne sont généralement pas en règle avec les organismes fiscaux et sociaux.

M. Michel Crispin, vice-président du Conseil économique et social régional de Martinique, a considéré la « loi Sapin » difficile à appliquer.

¹ De même que nos collègues MM. Alain Lambert et Philippe Marini, président et rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, qui ont déposé le 25 avril 2000 une proposition de loi n° 317 (1999-2000), portant création du revenu minimum d'activité.

Plus nuancé, M. Anicet Turinay, député de la Martinique, président de l'Association des maires, a jugé que la « loi Sapin » fonctionnait aux Antilles, même si certaines améliorations pouvaient lui être apportées.

Les représentants des chambres consulaires de Guadeloupe ont particulièrement insisté sur la nécessité d'une simplification des contraintes administratives ; la Chambre de commerce et d'industrie a mené une expérience de recrutement de « facilitateurs » pour aider les entreprises à créer des emplois.

Les représentants de la Chambre des métiers de la Réunion ont par ailleurs souhaité la mise en place d'un « *guichet unique* » pour leurs démarches administratives, ainsi que le propose le rapport Fragonard précité.

5. Une amélioration de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Une amélioration de la formation professionnelle apparaît indispensable en raison de l'importance de la formation pour l'insertion professionnelle des jeunes.

En particulier, les représentants des Chambres des métiers entendus au cours des deux missions ont tous déploré les déficiences actuelles de l'apprentissage dans les départements d'outre-mer.

6. Une réforme du régime des surrémunérations

La question des surrémunérations a très fréquemment été abordée au cours des deux missions, en particulier par les maires qui ont souligné le poids très lourd des rémunérations des fonctionnaires pour les finances communales et **la difficulté, voire l'impossibilité, de titulariser les nombreux contractuels** en raison du coût élevé du régime de rémunération applicable aux titulaires. Cette situation conduit en outre à interdire toute nouvelle embauche aux collectivités locales, qui de ce fait, ne peuvent plus jouer le rôle de soutien à l'emploi qu'elles remplittaient autrefois, ainsi que l'a expliqué M. Jean-Claude Lafontaine, maire de Cayenne.

Cependant, les opinions sont partagées sur une éventuelle suppression des surrémunérations. Dans l'immédiat, un certain nombre d'interlocuteurs seraient favorables à la suppression de la seule **prime d'éloignement**. Le conseil régional de la Réunion a notamment pris position en faveur de la suppression de la prime d'éloignement, ainsi que le précise le document remis à la mission.

M. Anicet Turinay, député de la Martinique, président de l'Association des maires, a insisté sur le problème de la titularisation des agents non titulaires des communes, expliquant qu'il serait possible de les titulariser en l'absence de sursurémunérations mais que devant le coût de la rémunération d'un titulaire, les communes préféreraient actuellement avoir recours à des agents non titulaires recrutés sur des contrats de trois mois renouvelables une fois pour éviter d'avoir à payer une rémunération majorée de 40 %.

A la Réunion, les représentants de l'Association des maires entendus par la mission ont fait part de leurs préoccupations au sujet des 11.600 **journaliers communaux**, embauchés sans aucun statut, qui demandent aujourd'hui leur intégration dans la fonction publique territoriale. Or, les maires ne peuvent actuellement envisager leur titularisation en raison de son coût prohibitif. Compte tenu de la sursurémunération de 53 %, ce coût atteindrait au total plus d'un milliard de francs, selon une estimation de l'Association des maires, et nécessiterait un doublement des impôts locaux.

Aussi, l'Association des maires de la Réunion propose-t-elle de définir un statut particulier pour les journaliers communaux et de reclasser ces personnels sur la base des rémunérations de la fonction publique métropolitaine.

Par ailleurs, s'agissant de la fonction publique, un certain nombre d'interlocuteurs ont souhaité que certains **concours** soient **régionalisés** pour permettre un recrutement local, notamment en ce qui concerne les instituteurs.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE AU CAS PAR CAS : LES PROPOSITIONS SPÉCIFIQUES FORMULÉES PAR CHAQUE COLLECTIVITÉ

Au-delà des mesures susceptibles de bénéficier à l'ensemble des départements d'outre-mer, la grande diversité des situations locales a conduit chaque collectivité à élaborer des propositions d'évolutions institutionnelles spécifiques adaptées à leur situation particulière.

1. En Guyane

- a) *Les « Etats généraux du développement économique réel et durable » et le « Pacte de développement »*

En Guyane, une démarche originale a conduit à la présentation conjointe par le conseil général et le conseil régional de propositions communes sous la forme d'un document d'orientation intitulé « *Pacte de développement pour la Guyane* ».

Dans un premier temps, à la suite des graves troubles survenus en 1996, se sont tenus, d'avril à décembre 1997, des « **Etats généraux du développement économique réel et durable** » qui ont réuni l'ensemble des représentants de la société guyanaise dans sa diversité en associant l'Etat, les élus politiques, les socioprofessionnels, les syndicats de salariés, le monde associatif, les partis politiques et les autorités coutumières. Ces Etats généraux ont donné lieu à la rédaction de sortes de « *cahiers de doléances* »¹ sur l'ensemble des problèmes auxquels est confronté le développement de la Guyane tant sur le plan social, culturel, économique, administratif que politique, qui ont été rassemblés dans un rapport final mis au point en janvier 1998.

Le conseil régional et le conseil général, qui ont chacun pris acte de ce rapport final par délibération, ont jugé nécessaire qu'il soit le point de départ et le cadre de référence privilégié d'une réflexion sur l'avenir de la Guyane. Ils ont à cette fin constitué une **commission ad hoc mixte composée de 8 conseillers généraux et de 8 conseillers régionaux** chargée d'élaborer un document d'orientation consensuel. Finalisé en décembre 1998, ce document d'orientation intitulé « **Pacte de développement pour la Guyane** » a été approuvé à une très large majorité par le conseil régional et le conseil général réunis le 27 février 1999.

Ce « *Pacte de développement* » propose la **création d'une nouvelle collectivité territoriale de Guyane se substituant aux actuels région et département**. Cette nouvelle collectivité serait dotée d'une **assemblée** « *qui règle par ses délibérations les affaires de la collectivité, et pourvue également d'un pouvoir législatif et réglementaire local autonome* », d'un **conseil exécutif** responsable devant l'assemblée, de **conseils consultatifs** dans les domaines socio-économiques et culturels et d'un **conseil coutumier**. Les communes seraient maintenues ; seraient en outre créées différentes **provinces** dotées d'une organisation propre.

La nouvelle collectivité de Guyane se verrait transférer des **compétences** actuellement détenues par l'Etat dans les domaines suivants : « *développement économique* » (gestion des ressources naturelles, coopération régionale, fiscalité et système financier...), culture, sport, action sanitaire et sociale, éducation, « *domaine politique et administratif territorial* » (réglementation territoriale, fonction publique territoriale...), aménagement du territoire (maîtrise du foncier jusqu'ici détenu par l'Etat, transports et voies de communication, énergie, gestion de l'eau...). Ce transfert de compétences s'accompagnerait de transferts de moyens financiers et administratifs.

¹ Selon l'expression de M. Antoine Karam, président du conseil régional.

L'Etat conserverait ses compétences en matière de justice, de défense, d'industrie spatiale et de monnaie ; il continuerait à assurer le contrôle administratif et le respect des lois.

Enfin, certaines compétences seraient partagées entre l'Etat et la nouvelle collectivité : l'organisation judiciaire (droit coutumier et adaptation de la justice aux situations locales), la sécurité civile, la réglementation et le contrôle de l'immigration, l'enseignement du premier degré et du second degré, l'enseignement supérieur et la recherche.

Le « *Pacte de développement* » demande par ailleurs l'adoption d'une loi de programme en faveur de la Guyane.

Il est à noter que depuis l'adoption du « *Pacte de développement* », des rencontres désormais régulières ont lieu entre les deux assemblées de Guyane, préfigurant la création du **Congrès** proposé par le Gouvernement dans le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer.

b) La proposition de création d'un second département dans l'ouest guyanais

M. Léon Bertrand, député-maire de Saint-Laurent-du-Maroni, a pour sa part pris position en faveur de la création d'un second département dans l'ouest guyanais¹.

Il a en effet déposé une proposition de loi en ce sens à l'Assemblée nationale² afin de remédier au déséquilibre résultant selon lui de la centralisation administrative à Cayenne, au détriment des autres communes, notamment celles de l'ouest.

Selon l'exposé des motifs de cette proposition de loi, la création d'un second département répondrait aux préoccupations suivantes :

- reconnaître la réalité économique et démographique de deux régions bien distinctes ;

- renforcer l'efficacité de l'administration en créant un centre de décision plus proche des réalités du terrain (la Guyane étant le seul département français dont la sous-préfecture se trouve à presque 300 km d'un chef-lieu ne pouvant être atteint par les administrés que par une route difficile ou par voie aérienne).

¹ Le département de la Guyane de l'ouest comprendrait les communes de Saint-Laurent-du-Maroni, Apatou, Grand-Santi, Papaïchton, Maripasoula, Saül, Awala-Yalimapo, Mana.

² Cf. proposition de loi A.N. n° 1352 (rectifiée) XIème législature.

- « *mettre fin à l'absurdité d'une région monodépartementale et permettre ainsi l'application rationnelle de la loi portant création des régions* ».

2. En Martinique et en Guadeloupe

En Martinique et en Guadeloupe, le débat institutionnel gravite le plus souvent autour de la **question d'une assemblée unique**, la superposition d'un conseil général et d'un conseil régional sur des territoires exigus suscitant des interrogations.

a) *En Martinique*

M. Camille Darsières, député de la Martinique, a rappelé à la mission qu'au moment de la création des régions, l'idée de la création d'une grande région Antilles-Guyane était apparue utopique et qu'on aurait pu alors imaginer de doter le conseil général des attributions et des ressources des régions, et donc d'instituer une assemblée unique élue par cantons. Le processus suggéré par le rapport Lise-Tamaya, à savoir la création d'un Congrès, regroupement des deux assemblées en place, lui est apparu « *une formule prudente, à peaufiner* ».

Soulignant que la coexistence de deux assemblées était source de conflits, de gaspillages et d'effets pervers « *en érigeant le système du doublon en système institutionnel* », M. Alfred Marie-Jeanne, député et président du conseil régional de Martinique, a plaidé pour l'institution d'une assemblée régionale unique élue à la représentation proportionnelle, ce nouveau cadre institutionnel étant soumis à une consultation de la population.

M. Claude Lise, sénateur et président du conseil général de Martinique, a estimé que si l'on ne pouvait pas aboutir à une assemblée unique qui serait la solution la plus rationnelle mais peut-être pas la plus opportune, il faudrait tout au moins créer un pont entre les deux assemblées sous la forme d'un **Congrès** pour assurer un minimum de cohérence. Il a souhaité que les populations concernées soient consultées par un référendum local avant un éventuel changement de statut.

b) *En Guadeloupe*

En Guadeloupe, il existe déjà une **commission mixte informelle entre le conseil général et le conseil régional**, qui a notamment travaillé à l'élaboration du contrat de plan.

La région Guadeloupe, dans sa contribution à la loi d'orientation remise à la mission, suggère que si un Congrès est institué, ses compétences

soient étendues à la programmation, l'aménagement du territoire, la politique de la ville ; il serait en outre consulté sur les projets de textes concernant l'outre-mer et pourrait proposer des modifications aux textes spécifiques à l'outre-mer.

Le conseil général a constitué une « *commission ad hoc sur l'évolution statutaire de la Guadeloupe* », présidée par M. Jean-Claude Malo.

Le rapport établi par cette commission en 1999 préconise l'abandon du système bicaméral, déplorant en particulier les interventions concurrentes des deux assemblées dans des secteurs tels que le tourisme, les transports, l'environnement et le logement, ainsi que l'absence de complémentarité dans les projets d'investissement, au détriment de la cohérence de l'action publique locale et de la crédibilité des élus locaux.

Il propose donc une nouvelle organisation politique et administrative s'articulant autour « *d'une seule assemblée exécutive forte issue d'une seule assemblée aux pouvoirs élargis* ». Cette assemblée unique cumulerait les compétences du conseil général et du conseil régional, ainsi que de nouvelles compétences en matière d'organisation des transports, d'exploitation des ressources énergétiques et des ressources maritimes, d'éducation (carte scolaire, répartition des emplois d'enseignants) et de coopération régionale. Son exécutif serait le représentant de la France dans toutes les négociations de niveau régional impliquant la Guadeloupe et un autre pays de la Caraïbe.

M. Albert Dorville, président de l'Association des maires de Guadeloupe, s'est également déclaré favorable à l'institution d'une assemblée unique regroupant les compétences des deux assemblées actuelles et dotée de nouvelles compétences, notamment en matière de coopération régionale et de relations avec l'Union européenne.

3. A Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Les représentants de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy considèrent que le statut de droit commun de commune du département de la Guadeloupe est inadapté aux spécificités de leurs îles, qui ont été évoquées dans la première partie du présent rapport. Cependant, leurs souhaits d'évolution statutaire prennent des formes quelque peu différentes.

a) A Saint-Martin

Les élus de Saint-Martin souhaitent une évolution statutaire permettant de parvenir à une **plus grande autonomie** administrative et financière vis-à-vis de la Guadeloupe et à des **adaptations de la législation** et de la réglementation métropolitaines aux spécificités de l'île, notamment en matière de fiscalité et en

ce qui concerne l'éducation (prise en compte du bilinguisme) ou la santé (carte sanitaire).

Pour autant, la forme de cette évolution n'est pas clairement déterminée, ainsi que le souligne le rapport établi à la demande du Gouvernement par M. François Seners en décembre 1999¹.

La proposition de loi présentée au Sénat en juin 1997 par MM. François Blaizot, Jacques Larché et Mme Lucette Michaux-Chevry², qui prévoyait la possibilité pour la commune d'exercer par convention certaines compétences relevant normalement du département, de la région et de l'Etat, et qui tendait à procéder à une clarification du régime douanier et fiscal applicable, est citée comme une piste intéressante, même si elle est perçue comme insuffisante.

Par ailleurs, la commune a fait étudier diverses hypothèses de transformation de Saint-Martin en collectivité territoriale à statut particulier.

Cependant, il est à souligner que la situation financière de la commune ne lui permet pas d'envisager de se passer de l'apport des crédits régionaux, nationaux et européens.

En outre, l'évolution statutaire de la partie française ne peut être envisagée indépendamment de celle de la partie hollandaise avec laquelle un développement de la coopération administrative apparaît en tout état de cause indispensable.

b) A Saint-Barthélemy

Les représentants de Saint-Barthélemy souhaitent obtenir un statut d'autonomie administrative et fiscale au sein de la République. Aussi aspirent-ils à une **transformation de l'île en une collectivité territoriale à statut particulier ou un territoire d'outre-mer**, hypothèses d'ailleurs toutes les deux évoquées dans le rapport précité de M. François Seners.

Le conseil général de la Guadeloupe a approuvé, le 29 janvier 1998, une proposition de loi élaborée par sa commission chargée du suivi de l'évolution statutaire de Saint-Barthélemy, tendant à ériger cette île en collectivité territoriale à statut particulier.

Par ailleurs, la commune a fait étudier un projet d'évolution statutaire de Saint-Barthélemy vers un territoire d'outre-mer.

¹ « *Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe ?* »

² Cf. *proposition de loi n° 361 (1996-1997) relative au régime juridique applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin*

Faisant valoir que la commune exerce d'ores et déjà les compétences du département en gérant notamment le port, l'aéroport, le collège et le centre de secours, M. Bruno Magras, maire de Saint-Barthélemy, souhaite que ces compétences soient transférées à la commune.

Il demande en outre l'obtention d'une dérogation à la carte sanitaire de la Guadeloupe afin de permettre la construction à Saint-Barthélemy d'une clinique qui permettrait de traiter sur place les urgences sanitaires et d'éviter aux habitantes d'avoir à quitter l'île pour les accouchements.

L'autonomie fiscale de Saint-Barthélemy pourrait être assurée grâce à la création de ressources nouvelles à travers la mise en place de nouvelles taxes locales, dont en particulier une taxe de séjour¹ et une taxe locale sur les carburants. Les ressources financières de l'île seraient en effet suffisantes pour lui permettre de se passer des crédits provenant actuellement de la région (essentiellement l'octroi de mer) et de ceux des fonds structurels européens auxquels elle ne serait plus éligible dans l'hypothèse d'une transformation en TOM.

4. A la Réunion

A la Réunion, de l'avis de tous, une priorité absolue doit aujourd'hui être accordée à l'emploi. Les questions institutionnelles passent donc au second plan. **Une modification du statut du département d'outre-mer n'est pas souhaitée, pas plus que la création d'un Congrès réunissant les deux assemblées.**

Le débat institutionnel se focalise essentiellement autour du projet de division de l'île en deux départements et, à un moindre degré, des propositions de redécoupage des communes et des cantons.

a) *Le projet de « bidépartementalisation »*

Les cinq députés de la Réunion se sont prononcés, toutes tendances confondues, en faveur de la **création d'un deuxième département** « *conçu comme la réponse à un aménagement équilibré du territoire et au développement de l'île* », selon les termes d'un courrier qu'ils ont adressé en novembre 1999 au Premier ministre.

En particulier, M. André Thien Ah Koon, député-maire du Tampon, a plaidé devant les membres de la mission pour la création d'un deuxième département dans le sud de l'île sur la base d'un argumentaire mettant en

¹ Une taxe analogue existe à Saint-Martin depuis 1990.

évidence les déséquilibres croissants entre le nord et le sud, qui ont été évoqués dans la première partie du présent rapport.

Selon lui, la création de ce deuxième département permettrait de corriger ces déséquilibres en instaurant un second pôle de développement dans le sud, car elle aurait un effet d'entraînement direct et indirect sur l'ensemble de l'économie, et par conséquent, sur l'emploi, à travers le redéploiement des services extérieurs de l'Etat.

En outre, elle pourrait s'inscrire dans la perspective de la création à terme d'une grande **région** française **de l'Océan Indien** incluant les deux futurs départements de la Réunion, Mayotte, les Terres australes et antarctiques françaises et les Iles éparses.

M. Claude Hoarau, député-maire de Saint-Pierre, a également défendu l'idée de la création d'un second département qui permettrait un rééquilibrage au profit du sud en mettant fin à l'actuelle concentration des services à Saint-Denis.

Il a en outre évoqué, comme M. André Thien Ah Koon, l'idée d'une grande région de l'Océan Indien.

Pour autant, **le projet** de création d'un second département **ne fait pas l'unanimité** parmi les élus de la Réunion.

Après avoir insisté sur la priorité absolue à donner à l'action en faveur de l'emploi, M. Jean-Luc Poudroux, président du conseil général, a déclaré devant la mission qu'il n'était pas persuadé que la bidépartementalisation constitue une priorité, un redécoupage des communes et des cantons constituant en tout état de cause un préalable.

Certes, le conseil régional avait approuvé majoritairement, le 14 janvier 2000, le principe de la création d'un second département, mais dans le cadre d'une réorganisation administrative générale intégrant un nouveau découpage communal, cantonal et départemental.

Au sein du conseil général et du conseil régional, nombre d'élus, parmi lesquels ceux du groupe « UDF-La Relève », sont opposés au principe de la bidépartementalisation.

Le sénateur Edmond Lauret y est également défavorable.

Les socioprofessionnels doutent qu'elle puisse constituer un moteur de développement.

Se pose en outre la **question délicate du découpage** des deux futurs départements.

Les réalités géographiques conduisent à prendre comme base la chaîne montagneuse séparant l'île en deux parties. Les arrondissements de Saint-Denis et de Saint-Benoît pourraient constituer le département du nord et ceux de Saint-Paul et de Saint-Pierre le département du sud.

Cependant, la question du rattachement de la zone du Port et de la Possession, importante sur le plan économique, fait notamment l'objet d'un débat. L'avant-projet de loi d'orientation pour l'outre-mer prévoyait le rattachement des communes du Port et de la Possession à un futur département du sud. Toutefois, à la suite de l'avis défavorable émis par le conseil général comme par le conseil régional sur cet avant-projet, le Gouvernement a modifié ce découpage dans le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale, qui fait désormais figurer les communes du Port et de la Possession dans un futur département du nord.

b) Les demandes de redécoupage des communes et des cantons

Pour un certain nombre d'élus, la création éventuelle d'un second département doit s'accompagner d'un redécoupage des communes et des cantons afin de tenir compte de l'accroissement de la population.

M. André Thien Ah Koon, député-maire du Tampon, a en effet fait valoir que la Réunion, qui ne compte que 24 communes en tout, a un maire pour 29.000 habitants contre un maire pour 1.500 habitants en métropole, les départements à population équivalente en métropole comptant plusieurs centaines de communes. Il a jugé cette situation préjudiciable à la proximité des élus vis-à-vis de la population et donc à la démocratie locale.

M. Jean-Louis Lagourgue, président de l'Association des maires, a également souligné les difficultés de la gestion de communes trop étendues. Les représentants de l'Association des maires entendus par la mission ont indiqué que ceux-ci étaient majoritairement favorables à un redécoupage.

Trois communes ont d'ores et déjà engagé des procédures en ce sens (Saint-Leu, Saint-Louis et Cilaos) ; il existe en outre des projets de découpage à Saint-Pierre et au Tampon.

Les membres de la mission ont fait observer que ces demandes n'allaient pas dans le sens de l'évolution constatée en métropole où l'on s'oriente plutôt vers un regroupement des communes à travers le développement de l'intercommunalité. Ils ont néanmoins constaté que le droit actuel permettait d'ores et déjà aux communes d'engager des procédures de découpage.

Les représentants de l'Association des maires entendus par la mission considèrent cependant que la procédure résultant du droit actuel, qui entraîne la dissolution du conseil municipal et l'organisation de nouvelles élections, pose

un certain nombre de difficultés concernant par exemple l'affectation du personnel, la répartition des dettes, les ressources et les obligations des nouvelles communes...

Soulignant que le découpage des communes relève de l'initiative des maires, M. Paul Vergès, sénateur et président du conseil régional, a pour sa part considéré qu'il convenait d'éviter une atomisation des communes et qu'il faudrait parvenir à des communes de 20.000 à 30.000 habitants en 2025.

*

* *

Au terme de leur déplacement dans les départements d'outre-mer, les membres des deux missions constituées par la commission des Lois du Sénat, constatant la très grande diversité des situations locales, soulignent la nécessaire prise en compte des spécificités et de l'identité culturelle de chaque département, ce qui peut conduire à envisager des évolutions différenciées pour chacun de ces départements, voire même, le cas échéant, au sein de chaque département. Selon l'expression de votre rapporteur pour avis sur les crédits des départements d'outre-mer, M. José Balareello, le « *cousu main* » semble s'imposer en la matière.

Sans remettre en cause les acquis de la départementalisation, qui a permis des progrès incontestables depuis 1946, une plus grande autonomie et un approfondissement de la décentralisation doivent être recherchés pour répondre aux légitimes aspirations des élus à l'exercice de responsabilités accrues au niveau local, notamment dans le domaine de la coopération régionale pour permettre une meilleure insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement géographique.

Les nécessaires évolutions institutionnelles ne doivent cependant pas cacher la primauté à accorder au développement économique et à l'emploi, devant l'ampleur des difficultés économiques et sociales auxquelles sont aujourd'hui confrontés les départements d'outre-mer.

A cet égard, la masse considérable des fonds publics, émanant des contrats de plan Etat-Région comme des fonds structurels européens, qui seront disponibles pour les départements d'outre-mer au cours des prochaines années, constitue indéniablement un atout pour le développement économique de ces départements ; encore faut-il veiller à ce qu'ils soient utilisés le plus efficacement possible.

Intervenant à un moment où la départementalisation est « *à la recherche d'un second souffle* », ainsi que l'a déclaré le Président Jacques Larché au cours de la mission de septembre 1999, le projet de loi d'orientation aujourd'hui soumis au Parlement suscite de très fortes attentes parmi les populations concernées. Il faut donc souhaiter que cette occasion ne soit pas manquée et qu'à l'issue de son examen parlementaire, ce texte permette de donner un nouvel élan au développement des départements d'outre-mer.

*

* *

ANNEXES

Annexe 1 : Programme de la mission d'information de la commission des Lois en Guyane, Martinique et Guadeloupe du 12 au 23 septembre 1999

Annexe 2 : Liste des personnes entendues au cours de la mission d'information de la commission des Lois en Guyane, Martinique et Guadeloupe du 12 au 23 septembre 1999

Annexe 3 : Programme de la mission d'information de la commission des Lois à la Réunion du 12 au 15 janvier 2000

Annexe 4 : Liste des personnes entendues au cours de la mission d'information de la commission des Lois à la Réunion du 12 au 15 janvier 2000

ANNEXE 1

**PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION
DE LA COMMISSION DES LOIS¹
EN GUYANE, MARTINIQUE ET GUADELOUPE
DU 12 AU 23 SEPTEMBRE 1999**

Dimanche 12 septembre

- | | |
|------------------------|--|
| <u>11 h 10</u> | départ de Paris |
| <u>15 h 20</u> | arrivée à Cayenne
accueil par M. Salin, directeur de cabinet du
préfet |
| <u>17 h 30 à 19h30</u> | visite de Cayenne |

Lundi 13 septembre

- | | |
|--------------------------|---|
| <u>8 h 00 à 9 h 00</u> | entretien avec M. Henri Masse, préfet de la
région Guyane (Préfecture) |
| <u>9 h 10 à 10 h 00</u> | entretien avec M. Jean-Claude Lafontaine, maire
de Cayenne, et plusieurs membres du conseil
municipal (Mairie de Cayenne) |
| <u>10 h 10 à 12 h 15</u> | entretiens avec M. André Lecante, président du
conseil général et avec M. Antoine Karam,
président du conseil régional, en présence des
membres des commissions permanentes du
conseil général et du conseil régional (Hôtel du
département) |

¹ La délégation comprenait M. Jacques Larché, président, M. José Balareello, M. Robert Bret, Mme Dinah Derycke, M. Pierre Jarlier, M. Lucien Lanier, M. Georges Othily.

- 13 h 00 déjeuner à l'invitation de M. Georges Othily en présence des présidents du MEDEF, des PME-PMI, des présidents des Caisses de sécurité sociale et d'allocations familiales, ainsi que des directeurs de la BNP Guyane et de la Banque française commerciale (BFC).
- 16 h 00 à 17 h 00 entretien avec M. Jean-Pierre Prevot, président de la Chambre de commerce et plusieurs membres de la chambre (Chambre de commerce et d'industrie)
- 17 h 15 à 18 h 00 entretien avec M. Patrick Labranche, président de la Chambre d'agriculture et plusieurs membres de la chambre (Chambre d'agriculture)
- 18 h 10 à 19 h 00 entretien avec M. Richard Ho A Sim, président de la Chambre des métiers et plusieurs membres de la chambre (Chambre des métiers)
- 20 h 00 dîner avec le corps préfectoral (résidence du préfet à Bourda)

Mardi 14 septembre

- 9 h 00 à 10 h 15 entretiens avec M. F. Creze, président de la chambre détachée de la Cour d'appel, M. J. Fahet, président du TGI et Mme A. Kayanakis, procureur de la République (Palais de Justice)
- 10 h 30 à 11 h 15 entretien avec M. Jean-Pierre Roumillac, président de l'Association des maires de Guyane (Mairie de Matoury)
- 11 h 20 départ pour Iracoubo
- 13 h 30 à 15 h 30 déjeuner à Iracoubo
- 15 h 30 à 16 h 30 visite de la commune d'Iracoubo
entretien à la mairie avec M. Georges Othily, maire, et des membres du conseil municipal

visite du village amérindien

16 h 30

départ pour Saint-Laurent-du-Maroni

18 h 00 à 19 h 00

entretiens avec M. Léon Bertrand, député-maire de Saint-Laurent-du-Maroni et plusieurs membres du conseil municipal
entretien avec M. Jean-Luc Quinio, sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni

21 h 00

dîner à l'invitation de M. Léon Bertrand en compagnie de représentants municipaux et socio-professionnels

Mercredi 15 septembre

7 h 30

embarquement en pirogue pour Apatou

10 h 00 à 12 h 00

entretien avec M. François Fati, maire d'Apatou et visite de la commune
visite de l'école primaire et du dispensaire avec plusieurs membres du conseil municipal en compagnie du maire
déjeuner à Apatou

12 h 00 à 14 h 00

14 h 00

embarquement en pirogue pour le retour à Saint-Laurent-du-Maroni

17 h 30

départ de Saint-Laurent-du-Maroni pour Cayenne

20 h 30

arrivée à Cayenne

Jeudi 16 septembre

7 h 00

départ pour Kourou

8 h 00 à 8 h 45

entretien avec M. Putcha, premier adjoint du maire de Kourou et M. Francis Gril, conseiller municipal

9 h 00 à 12 h 00

visite du Centre spatial guyanais (CSG) à Kourou

	et entretien avec le directeur du centre
<u>12 h 00 à 14 h 00</u>	déjeuner offert par le CSG
<u>14 h 15</u>	départ de Kourou pour Cayenne
<u>16 h 30 à 17 h 30</u>	point de presse
<u>17 h 30</u>	départ de la Préfecture pour l'aéroport
<u>19 h 30</u>	départ pour Fort-de-France
<u>20 h 40</u>	arrivée à Fort-de-France

Vendredi 17 septembre

<u>8 h 15 à 9 h 00</u>	entretien avec M. Aimé Césaire, maire de Fort-de-France (Mairie de Fort-de-France) et M. Camille Darsières, député
<u>9 h 15 à 11 h 30</u>	entretien avec M. Alfred Marie-Jeanne, député, président du conseil régional (Hôtel de Région) en présence de membres du conseil régional
<u>11 h 30 à 12 h 45</u>	entretien avec M. Claude Lise, sénateur, président du conseil général (Hôtel du département)
<u>12 h 45</u>	départ pour la villa départementale « Chanteclerc »
<u>13 h 00</u>	déjeuner avec les membres de la Commission permanente du conseil général
<u>15 h 45</u>	départ pour la Cour d'appel
<u>16 h 00</u>	entretien avec MM. Finielz et Audouard, procureur général et premier président de la Cour d'appel de Fort-de-France
<u>17 h 00</u>	entretien avec M. Anicet Turinay, député, président de l'Association des maires

(Préfecture)

Samedi 18 septembre

9 h 00 à 10 h 30

entretiens avec les présidents des chambres consulaires : M. de Gentile, président de la Chambre de commerce et d'industrie, M. Cayol, président de la Chambre des métiers et M. Ovide-Etienne, président de la Chambre d'agriculture (Préfecture)

10 h30

entretien avec M. Michel Crispin, vice-président et la Commission permanente du Conseil économique et social régional (Hôtel de Région)

11 h30

entretien avec M. Serge Ménil, président du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement et plusieurs membres du conseil (Hôtel de Région)

12 h 30

entretien avec M. Patrick Férin, secrétaire général pour les affaires économiques et régionales, représentant M. le Préfet de région (Préfecture)
Point de presse

15 h 30

départ pour Pointe à Pitre

16 h 10

arrivée à Pointe à Pitre
accueil par Mme Lucette Michaux-Chevry, présidente du conseil régional, le sous-préfet de Pointe à Pitre, les parlementaires, M. Marcellin Lubeth, président du conseil général, M. Henri Bangou, maire de Pointe à Pitre (salon d'honneur de l'aéroport)

Dimanche 19 septembre

- 7 h 45 embarquement pour Marie-Galante
- 9 h 00 arrivée à Marie-Galante
- 9 h - 12 h 00 visite de l'île en compagnie de M. Benoît Camboulin, maire de Capesterre de Marie-Galante (fabrique Murat, moulin à canne, éoliennes)
- 13 h 00 déjeuner avec les élus de l'île
- 15 h 30 embarquement pour Pointe-à-Pitre

Lundi 20 septembre

- 7 h 30 départ pour Basse-Terre
- 9 h 00 petit-déjeuner avec M. Jean-François Carencó, préfet de la région Guadeloupe (résidence préfectorale de Saint-Claude)
- 10 h 10 séance du conseil régional sous la présidence de Mme Lucette Michaux-Chevry, sénateur, présidente du conseil régional, maire de Basse-Terre (Hôtel de la Région)
- 11 h 20 entretien avec M. Marcellin Lubeth, président du conseil général (Hôtel du département)
- 12 h 30 déjeuner offert par Mme Lucette Michaux-Chevry en présence des autres parlementaires de Guadeloupe (M. Dominique Larifla, sénateur, MM. Ernest Moutoussamy, Philippe Chaulet, Léo Andy, Daniel Marsin, députés), de membres du conseil régional et de représentants socio-économiques

- 15 h 30 entretien avec M. Albert Dorville, président de l'Association des maires (Préfecture)
- 15 h 45 réunion avec les présidents des chambres consulaires :
M. Félix Clairville, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre,
M. Jean-Jacques Fayel, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Basse-Terre,
M. Maurice Songeons, président de la Chambre des métiers,
M. Kancel, vice-président, représentant M. Maurice Ramassamy, président de la Chambre d'agriculture (Préfecture)
- 17 h 00 réunion avec des magistrats :
Mme Joëlle Sauvage, président de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Basse-Terre,
M. Jacques Lefort, avocat général près la Cour d'appel de Basse-Terre
M. Philippe Drouet, procureur de la République de Basse-Terre,
Mme M.A. Tellier, faisant fonction de président du tribunal de grande instance de Basse-Terre,
M. Patrick Vogt, procureur de la République de Pointe-à-Pitre

(Préfecture)
- 18 h 00 rencontre avec la presse (Préfecture)

Mardi 21 septembre

- 8 h 30 départ pour Saint-Martin
- 9 h 30 arrivée à Saint-Martin - accueil par M. David Julliard, sous-préfet des Iles du Nord
- 10 h 00 à 12 h 00 entretiens à la mairie de Saint-Martin avec :
- M. Albert Fleming, maire

- M. Mussington, conseiller général du 1^{er} canton
- M. Arnell, conseiller général du 2^{ème} canton
- des membres du conseil municipal
- des représentants socio-professionnels

15 h 00 entretiens avec les représentants des associations socio-professionnelles

16 h 30 tour de l'île en compagnie de plusieurs représentants de ces associations (y compris partie hollandaise)

Mercredi 22 septembre

10 h 30 départ pour Saint-Barthélemy

10 h 40 arrivée à Saint-Barthélemy

11 h 30 à 13 h 00 entretiens à la mairie de Saint-Barthélemy avec
- M. Bruno Magras, maire ;
- M. Michel Magras, conseiller général

15 h 00 entretiens avec les représentants des associations socio-professionnelles

Jeudi 23 septembre

14 h 00 départ pour l'aéroport
retour à Paris via Pointe à Pitre

arrivée à Paris vendredi 24 septembre au matin

ANNEXE 2

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES AU COURS DE LA MISSION
D'INFORMATION DE LA COMMISSION DES LOIS ¹
EN GUYANE, MARTINIQUE ET GUADELOUPE
DU 12 AU 23 SEPTEMBRE 1999
(par ordre chronologique)**

I - GUYANE

Préfecture

- M. Henri MASSE, préfet de la région Guyane

Commune de Cayenne

- M. Jean-Claude LAFONTAINE, maire

Conseil général

- M. André LECANTE, président, et les membres de la commission permanente

Conseil régional

- M. Antoine KARAM, président, et les membres de la commission permanente

Chambre de commerce et d'industrie

- M. Jean-Pierre PRÉVOT, président
- M. Alex WEIMERT, 1^{er} vice-président
- M. Jean-Paul LEPELLETIER, 2^{ème} vice-président
- M. Jean-Marc FILLIEULE, directeur général
- Mme Marie-Joseph PINVILLE, directeur du développement

Chambre d'agriculture

- M. Patrick LABRANCHE, président
- M. Ernest PREVOT, 1^{er} vice-président
- M. Luc JULAN, 2^{ème} vice-président

¹ La délégation comprenait M. Jacques Larché, président, M. José Balarello, M. Robert Bret, Mme Dinah Derycke, M. Pierre Jarlier, M. Lucien Lanier, M. Georges Othily.

- M. François BOURLIER, secrétaire adjoint
- M. Daniel BERAU, directeur

Chambre des métiers

- M. Richard HO A SIM, président
- Mme Lydie JEAN-ELIE, 1^{er} vice-président
- M. Alex LASHLEY, 2^{ème} vice-président
- M. Jean-Pierre ADAINE, trésorier
- M. Eric DONATIEN, directeur des services

Magistrats

- M. F. CREZE, président de la chambre détachée de la cour d'appel
- M. J. FAHET, président du tribunal de grande instance
- Mme A. KAYANAKIS, procureur de la République

Association des Maires

- M. Jean-Pierre ROUMILLAC, président, maire de Matoury

Sous-Préfecture de Saint-Laurent du Maroni

- M. Jean-Luc QUINIO, sous-préfet

Commune de Saint-Laurent du Maroni

- M. Léon BERTRAND, député-maire

Commune d'Apatou

- M. François FATI, maire

Commune de Kourou

- M. PUTCHA, 1^{er} adjoint de M. ANTOINETTE, maire de Kourou
- M. Francis GRIL, conseiller municipal

Centre spatial guyanais (CSG)

- M. Michel MIGNOT, directeur du CSG
- M. Charles VINCENT, directeur d'Ariane Espace
- M. LE GUERN, directeur de l'ESA

II - MARTINIQUE

Commune de Fort-de-France

- M. Aimé CÉSAIRE, maire, accompagné de M. Camille DARSIÈRES, député

Conseil régional

- M. Alfred MARIE-JEANNE, président
- M. DUVILLE
- Mme CARIUS
- M. N'GUELA
- M. MALSA

Conseil général

- M. Claude LISE, sénateur, président du conseil général

Association des maires

- M. Anicet TURINAY, député, président de l'association des maires

Magistrats

- M. AUDOUARD, premier président de la Cour d'appel
- M. FINIELZ, procureur général près la Cour d'appel

Chambre de commerce et d'industrie

- M. de GENTILE, vice-président

Chambre d'agriculture

- M. Guy OVIDE-ETIENNE, président

Chambre des métiers

- M. Christian CAYOL, président

Conseil économique et social régional (CESR)

- M. Michel CRISPIN, vice-président et les membres de la commission permanente

Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement

- M. Serge MENIL, président

Préfecture

- M. Patrick FÉRIN, secrétaire général pour les affaires économiques et régionales, représentant le préfet de région

III - GUADELOUPE

Préfecture

- M. Jean-François CARENCO, préfet de la région Guadeloupe

Conseil régional

- Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, sénateur, présidente du conseil régional, maire de Basse-Terre, et les membres du conseil régional

Conseil général

- M. Marcellin LUBETH, président

Association des maires

- M. Albert DORVILLE, président

Chambre de commerce et d'industrie

- M. Félix CLAIRVILLE, président de la CCI de Pointe à Pitre
- M. Jacques GARRETA, directeur général de la CCI de Pointe à Pitre
- M. Jean-Claude BAPTISTIDE, directeur général de la CCI de Basse-Terre
- M. Jean-Jacques FAYEL, président de la CCI de Basse-Terre

Chambre des métiers

- M. Serge NIRELEY
- M. Maurice SONGEONS, président

Chambre d'agriculture

- M. Luis MATHURIN, secrétaire général adjoint
- M. Christian KANCEL, vice-président
- M. Marc SAGNE, directeur de la politique agricole

Magistrats

- M. Philippe DROUET, procureur de la République à Basse-Terre
- Mme A. TELLIER, faisant fonction de président du tribunal de grande instance de Basse-Terre
- Mme Joëlle SAUVAGE, président de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Basse-Terre
- M. Jacques LEFORT, avocat général près la Cour d'appel de Basse-Terre
- M. Patrick VOGT, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre

COMMUNE DE SAINT-MARTIN

- M. Albert FLEMING, maire
- M. MUSSINGTON, conseiller général du 1^{er} canton
- M. ARNELL, conseiller général du 2^e canton

Associations socio-professionnelles de Saint-Martin

- M. Paul WHIT, ADICASM
- M. Arnell DANIEL, ADDEPAL
- M. Vivian PETERSON, ADICASM
- M. Gabriel PIPER, ADICASM
- M. Rowena ELIE, ADE
- M. Arnaud VIAL
- M. Raymond VIALENC
- M. Alain MAILLAT
- M. Georges GUARHS
- M. Victor PAINES

- M. J. OLIVIER
- M. Jean-Claude BAPTISTIDE
- M. Guy ERB
- M. V. FAUEL
- M. R. LERAY
- M. Raymond HELLIGOR
- M. Louis-Constant FLEMING
- M. Franck VIOTTY
- M. Paul ABENSOUR (ACASM)
- M. Hervé VIOTTY
- M. Michel BRACHET
- M. S. TACKLING
- M. B. LEGRIE
- M. C.L. MOUNIERE
- Mme Daniella JEFFRY

COMMUNE DE SAINT-BARTHELEMY

- M. Bruno MAGRAS, maire
- M. Michel MAGRAS, conseiller général et adjoint au maire
- M. Yves GREAUX, adjoint au maire

Associations socio-professionnelles de Saint-Barthélemy

- M. Hervé BRIN, entrepreneur de l'Union des commerçants
- M. Michel GEOFFRIN, artisan de l'Union des commerçants
- M. Luciano FREEDOM, agent de la Chambre des métiers
- M. Jean-Yves RAMMASSAMY, vice-président de la Chambre des métiers

- M. Charles QUERRARD, commerçant
- M. Régis PAIN, entrepreneur (BTB)
- M. Hervé ALLIX, directeur de société
- M. Alain GREAUX, artisan menuisier
- M. Patrice PILZER, Hôtel Saint-Barth Isle de France
- M. Roger LACOUR, Agence Sibarth
- Mme Maggy GUHBS, CCI des Iles du Nord
- M. Raymond MAGRAS, commerçant de la CCI
- M. Alain MAGRAS, président des commerçants

ANNEXE 3

**PROGRAMME DE LA MISSION D'INFORMATION
DE LA COMMISSION DES LOIS¹
À LA RÉUNION DU 12 AU 15 JANVIER 2000**

Mercredi 12 janvier

- 19 h 05 arrivée à la Réunion
- accueil par M. Jean Daubigny, préfet de la région de la Réunion
- 20 h 00 dîner à la préfecture avec le corps préfectoral

Jeudi 13 janvier

- 7 h 00 départ vers le sud de l'île
- 8 h 30 accueil à la mairie du Tampon par M. André Thien Ah Koon, député-maire
- visite de l'antenne universitaire
- 10 h 30 accueil à la mairie de Saint-Joseph par M. Fred K'Bidy, maire
- 12 h 15 déjeuner à la sous-préfecture de Saint-Pierre
- 13 h 45 accueil à la mairie de Saint-Pierre par M. Elie Hoarau, député-maire
- 14 h 30 visite de l'aéroport de Pierrefonds
- 15 h 00 départ pour Saint-Denis

¹ La délégation comprenait MM. José Balarello, Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hyest, Georges Othily et Simon Sutour.

<u>16 h 30</u>	visite de la maison d'arrêt de Saint-Denis
<u>17 h 30</u>	entretien avec des magistrats à la Cour d'appel de Saint-Denis
<u>20 h 00</u>	dîner à la préfecture avec les parlementaires

Vendredi 14 janvier

<u>8 h 30</u>	entretien avec M. Jean-Louis Lagourgue, président de l'association des maires et une délégation de maires
<u>10 h 00</u>	séance du conseil général sous la présidence de M. Jean-Luc Poudroux, président du conseil général
<u>12 h 00</u>	déjeuner à la préfecture avec des représentants des organismes socioprofessionnels (Colier-Medef Réunion, ADIR, CCIR, CPI)
<u>15 h 00</u>	entretien avec M. Paul Vergès, sénateur, président du conseil régional
<u>15 h 30</u>	entretien avec les membres de la commission permanente du conseil régional
<u>17 h 00</u>	entretien avec M. Michel Tamaya, député-maire de Saint-Denis

Samedi 15 janvier

<u>8 h 15</u>	entretiens à la préfecture avec : <ul style="list-style-type: none">- M. Lagourgue, bâtonnier ;- les représentants de la Chambre de commerce et d'industrie, du Medef et de l'Association pour le développement industriel (ADIR) ;- les représentants de la Chambre d'agriculture ;- les représentants de la Chambre des métiers ;- la commission « Justice et paix »
---------------	--

<u>11 h 30</u>	point de presse
<u>12 h 30</u>	déjeuner-bilan avec M. le Préfet
<u>22 h 30</u>	départ

ANNEXE 4

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES AU COURS DE LA MISSION D'INFORMATION¹ DE LA COMMISSION DES LOIS À LA RÉUNION DU 12 AU 15 JANVIER 2000

(par ordre chronologique)

Préfecture

- M. Jean DAUBIGNY, préfet de région

Commune du Tampon

- M. André THIEN AH KOON, député-maire

Antenne universitaire du Tampon

- M. Michel BOYER, président
- M. Patrick HERVÉ, vice-président, doyen de la faculté des sciences

Commune de Saint-Joseph

- M. Fred K'BIDY, maire

Commune de Saint-Pierre

- M. Elie HOARAU, député-maire

Sous-préfecture de Saint-Pierre

- M. Philippe SCHAEFER, sous-préfet

Magistrats

- M. Jean-Claude CARRIE, Premier président de la Cour d'appel
- M. Michel BAUD, substitut général près la Cour d'appel
- Mlle Hélène COMBES, vice-président au Tribunal de grande instance de Saint-Denis

¹ La délégation comprenait MM. José Balareello, Luc Dejoie, Michel Duffour, Jean-Jacques Hyst, Georges Othily et Simon Sutour.

- M. Jean-Marie HUET, procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Saint Denis
- Mme Annie ANTOINE, vice-président au Tribunal de grande instance de Saint-Pierre

Association des maires

- M. Jean-Louis LAGOURGUE, maire de Sainte-Marie, président
- M. Jacques TECHER, maire de Cilaos
- M. Jean-Paul VIRAPOULLÉ, maire de Saint-André
- M. Léopold LEBON, adjoint au maire de Saint-Joseph
- M. Maurice GIRONCEL, maire de Sainte-Suzanne
- M. André THIEN AH KOON, maire du Tampon

Conseil général

- M. Jean-Luc POUDROUX, président et les membres du conseil général

Conseil régional

- M. Paul VERGES, sénateur, président du conseil régional et les membres de la commission permanente

Commune de Saint-Denis

- M. Michel TAMAYA, député-maire

Barreau de Saint-Denis

- M. LAGOURGUE, bâtonnier

*Chambre de commerce et d'industrie de la Réunion - MEDEF-Réunion
- Association pour le développement industriel (ADIR)*

- M. Jean BRAC de la PERRIÈRE, vice-président du MEDEF Réunion
- M. Maurice CERISOLA, président de l'Association pour le Développement industriel (ADIR)
- Mme Catherine GRIS, secrétaire générale de l'ADIR

- Mme Catherine d'HANENS (MEDEF Réunion)
- M. Roger ROLAND, président de la CCI de la Réunion
- M. Michel-Jean PAYET, DGA de la CCI Réunion
- M. Jean-Marie LE BOURVELLEC, président de la fédération réunionnaise du BTP (FRBTP), vice-président du MEDEF Réunion
- M. Paul MARTINEL, président du MEDEF Réunion

Chambre d'agriculture

- M. BOLEN, représentant M. Jean-Yves MINATCHY, président
- M. EVRIN

Chambre des métiers

- M. Jean-Hugues POYNIN
- M. Pierre RIVES
- M. Rémy Jean HOAREAU
- M. Jocelyn de LAVERGNE, président
- M. Jacques MAUNIER, directeur de l'action économique

Commission « Justice et paix »

- M. Gilbert AUBRY, évêque de la Réunion, président et les membres de la commission

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 mai 2000 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a procédé à l'examen du compte rendu établi à la suite des missions dans les départements d'outre-mer, présenté par M. José Balareello.

M. José Balareello a indiqué que la commission avait effectué deux missions dans les départements d'outre-mer, la première de douze jours en Guyane et aux Antilles en septembre 1999, présidée par M. Jacques Larché, président, la seconde de huit jours à la Réunion et à Mayotte en janvier 2000, conduite par lui-même, les commissaires ayant rencontré environ cent cinquante personnes.

M. José Balareello a dressé le constat de la situation actuelle des départements d'outre-mer. Il a rappelé que ces quatre départements avaient le même statut au sein de la République, défini par l'article 73 de la Constitution, permettant l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière. De plus, il a noté que l'article 299-2 du traité d'Amsterdam reconnaissait, au sein de l'Union européenne, la spécificité des régions ultra-périphériques que sont les départements d'outre-mer français.

M. José Balareello a fait part des similitudes propres à l'ensemble des départements d'outre-mer. Il a décrit des régions caractérisées par une démographie galopante, leur taux de natalité étant de vingt pour mille en moyenne, contre treize en métropole, et par un taux de chômage très élevé, de l'ordre de 30 %, 15 % de la population étant allocataire du revenu minimum d'insertion (RMI), contre 3 % en métropole. Il a précisé que l'économie des départements d'outre-mer était marquée à la fois par l'importance des transferts sociaux en provenance de la métropole, à hauteur de 45 ou 50 milliards de francs par an, et un taux relativement bas de prélèvements obligatoires : 35 %, contre 44 % en métropole. S'agissant du secteur public, il a noté que la surrémunération des fonctionnaires s'élevait à 40 % en Guadeloupe, Martinique et Guyane, et 53 % à la Réunion.

M. José Balareello a ensuite montré les différences entre les départements d'outre-mer, en premier lieu leur implantation géographique. Il a notamment relevé que la Martinique et la Guadeloupe, îles situées dans les Caraïbes, comptaient respectivement 381.000 et 422.000 habitants, et que la Guyane, appartenant au continent sud-américain, était caractérisée par une très

forte progression démographique, due en grande partie aux flux migratoires en provenance du Surinam. Il a souligné les difficultés du contrôle des frontières de la Guyane, en particulier le long du fleuve Maroni.

M. José Balarello a présenté la Réunion, située dans l'Océan indien et peuplée de 700.000 habitants d'origines très diverses, comme le département d'outre-mer se rapprochant le plus de la structure métropolitaine. Il a déploré le taux de chômage insupportable, la Réunion créant 2.000 emplois par an en moyenne, alors que les besoins s'élèveraient à 10.000. Avec pour environnement régional l'Ile Maurice, Madagascar et l'Afrique du Sud, il a jugé important pour la Réunion de développer une université ouverte sur l'Océan indien.

En matière économique, il a plaidé pour la diminution ou la suppression des charges sociales pour les onze premiers emplois d'une entreprise pendant dix ans, l'extension du dispositif des « emplois-jeunes » au secteur privé et la baisse de la fiscalité.

Dans le domaine institutionnel, il a souhaité que le président du conseil général ou du conseil régional de la Réunion puisse négocier des traités ou accords internationaux avec les Etats voisins ou les organisations régionales, tout en soulignant qu'une modification du statut de département d'outre-mer ou la création d'un Congrès n'étaient pas demandées par les acteurs locaux. Il a jugé controversée la question de la création d'un deuxième département à la Réunion. Enfin, il a insisté sur les problèmes spécifiques de la prison de Saint-Denis et des communications routières.

M. José Balarello a ensuite exposé les caractéristiques de la Guyane, immense territoire très peu desservi en voies de communication, avec une seule route littorale et la prédominance des fleuves comme voies de communication. Soulignant la grande diversité des populations guyanaises, il a montré le contraste existant entre Kourou, concentrant 20.000 habitants, le tiers des emplois et le tiers du PIB, et le sous-développement constaté ailleurs, caractérisé par une faible présence administrative et une justice sinistrée.

Rappelant que les villes de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni, respectivement peuplées de 50.600 et 19.200 habitants, étaient distantes de 250 kilomètres, il a noté la forte demande des élus d'être à la fois plus administrés, mais également plus autonomes.

M. José Balarello a relevé que le « Pacte de développement pour la Guyane », présenté conjointement par le conseil général et le conseil régional, proposait la création d'une nouvelle collectivité territoriale, se substituant à la région et au département, et comprenant une assemblée dotée d'un pouvoir législatif et réglementaire local autonome, d'un conseil exécutif, de conseils consultatifs, d'un conseil coutumier et de provinces, qui bénéficierait de

transferts de compétences de l'Etat, en particulier en matière de développement économique, de culture, de sport et d'éducation. Il a noté que le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer proposait la création d'un Congrès réunissant le conseil général et le conseil régional, tandis que le député-maire de Saint-Laurent-du-Maroni proposait la création d'un deuxième département dans l'ouest guyanais.

Enfin, l'Etat étant propriétaire de 90 % des terres en Guyane, il a estimé qu'il lui revenait de créer des parcs nationaux et de permettre la mise à disposition de terres à de jeunes agriculteurs.

Puis M. José Balarello a indiqué que la Martinique, le plus petit des départements d'outre-mer, située dans les Caraïbes à égale distance du Venezuela et de Haïti, présentait un niveau de vie très supérieur à celui des Etats voisins. Il a regretté que les productions agricoles locales, telle la banane, soient peu compétitives du fait du niveau des transferts sociaux, des charges sociales et fiscales et du salaire minimum.

Il a noté que le tourisme constituait un volet fondamental de l'économie martiniquaise, caractérisée elle aussi par un chômage endémique.

Sur le plan institutionnel, il a fait part des propositions de création d'une assemblée unique, tandis que le projet de loi d'orientation pour les départements d'outre-mer, fortement inspiré du rapport de MM. Claude Lise et Michel Tamaya préconisant un « pont » entre les deux assemblées, proposait la création d'un Congrès. M. José Balarello a souhaité que les représentants de la Martinique puissent participer aux travaux des organisations régionales, sans passer nécessairement par la préfecture ou le Quai d'Orsay.

Afin de lutter contre le chômage, il a notamment souhaité une baisse de la fiscalité et des charges sociales.

M. José Balarello a ensuite indiqué que la Guadeloupe connaissait sensiblement les mêmes problèmes que la Martinique. Il a noté la trop grande proportion de terres en friche, les difficultés du tourisme et le nombre très élevé des allocataires du RMI.

Il a fait part des propositions de la commission ad hoc du conseil général de la Guadeloupe, tendant à l'institution d'une assemblée unique, bénéficiant de certains transferts de compétences.

M. José Balarello a ensuite noté que le rattachement administratif de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin à la Guadeloupe, alors que 250 kilomètres les séparaient, était jugé totalement artificiel par leurs populations.

S'agissant de Saint-Martin, composée de deux parties, l'une française, l'autre hollandaise, sans frontière matérialisée, M. José Balarello a noté que la partie française comportait 35.000 habitants, dont un tiers d'étrangers en grande partie en situation irrégulière. Il a noté les problèmes de délinquance liés au trafic de drogue, la concentration des richesses dans la partie hollandaise de l'île, la présence de l'anglais comme langue maternelle. Tout en soulignant que Saint-Martin dépendait financièrement des crédits métropolitains et européens, il a indiqué que les élus souhaitaient une évolution statutaire reconnaissant une plus grande autonomie de l'île.

Puis M. José Balarello, rapporteur, a indiqué que Saint-Barthélemy, avec 6.800 habitants, était marquée par un siècle de présence suédoise, les habitants refusant de payer l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés au nom d'un protocole franco-suédois. Il a relevé que Saint-Barthélemy, orientée vers le tourisme haut de gamme, ne comptait que 81 chômeurs indemnisés en 1999. Il a précisé que les élus de l'île souhaitaient transformer l'île en collectivité territoriale à statut particulier ou en territoire d'outre-mer ou, à défaut, au moins obtenir des transferts de compétences en faveur de la commune, une dérogation à la carte sanitaire de la Guadeloupe et une plus grande autonomie fiscale, notamment par la création d'une taxe de séjour.

M. José Balarello a conclu en rappelant les réalités s'imposant au législateur. Il a tout d'abord insisté sur la très grande diversité des situations locales, l'identité culturelle de chaque département, les différences dans les évolutions économiques possibles, nécessitant pour le législateur de faire du « cousu main ». Il a jugé que les acquis de la départementalisation ne devaient pas être rejetés mais que leur revers consistait en une compétitivité réduite, gênant les exportations ; en particulier, il a jugé possible de maintenir un niveau de vie relativement élevé à condition de réduire le coût du travail par la défiscalisation et la suppression des charges sociales.

Sur le plan institutionnel, il a appelé de ses vœux des transferts importants de responsabilités et de compétences, y compris dans le domaine des relations internationales. Il a jugé nécessaire que l'Etat restaure la justice et améliore les prisons.

Il a indiqué que les fonds structurels européens attribués aux départements d'outre-mer allaient s'élever à 23 milliards de francs de 2000 à 2006, ajoutés aux 5,6 milliards de francs en provenance de la métropole, et qu'il faudrait veiller à leur utilisation, malgré les obstacles que peuvent constituer la lourdeur de l'organisation administrative française et l'obligation, pour les collectivités, d'avancer les sommes nécessaires.

Après avoir souligné la qualité du rapport présenté par M. José Balarello, M. Lucien Lanier a estimé qu'aucun des départements d'outre-mer n'était semblable à l'autre, pas même la Martinique et la Guadeloupe. Tout en

soulignant que la mondialisation accentuait les différences entre ces départements, il a jugé primordiale la prise en compte de cette diversité lors de l'examen du projet de loi d'orientation.

Après avoir également apprécié la fidélité du constat établi par M. José Balarello, Mme Dinah Derycke a noté que certains problèmes étaient communs aux départements d'outre-mer, que ce soit la dépendance économique vis-à-vis de la métropole ou le niveau de vie très supérieur à celui des Etats voisins. Mais elle a insisté sur les problèmes très spécifiques de la Guyane, partagée entre Kourou, vitrine des technologies les plus avancées, et la Guyane de l'intérieur. Elle a noté les demandes de reconnaissance d'ordre culturel, la population étant diverse, mélangée, jeune, et l'immigration désormais parfois mal vécue.

Elle a noté que les départements d'outre-mer ne remettaient pas en cause leur appartenance à la nation française mais ne voulaient plus être soumis à des règlements, plus qu'à des lois, inadaptés à leur situation, citant l'exemple des normes de construction de logements.

S'agissant de Saint-Martin, elle s'est déclarée dubitative sur les résultats de la défiscalisation, et a souhaité que la partie française demeure préservée des excès constatés dans la partie hollandaise.

En matière institutionnelle, elle a noté le consensus sur les résultats positifs de la départementalisation et la nécessité d'aller plus loin, mais l'absence d'accord définitif sur les aménagements à y apporter, la loi d'orientation pouvant à cet égard être qualifiée de « loi d'étape ».

Enfin, elle a noté que les crédits des fonds structurels devraient être davantage mobilisés.

Après avoir à son tour salué la qualité du rapport présenté par M. José Balarello, qui permettrait aux sénateurs d'appréhender en connaissance de cause le projet de loi d'orientation, M. Robert Bret a indiqué que le Sénat devrait s'efforcer de définir un point d'équilibre sur ce texte conçu comme une étape dans le processus d'évolution et de développement des départements d'outre-mer. Il a estimé que ces collectivités, concrétisant la présence française dans l'océan indien, dans la zone Caraïbes et sur le continent sud-américain, devaient être considérées comme autant d'atouts pour la France. Après avoir souligné la diversité de leurs situations respectives, il a rappelé que le niveau élevé du taux de chômage constituait une caractéristique commune, le tourisme étant la seule activité moderne importante de leur développement économique. Il a observé que le caractère massif de l'aide publique avait eu pour effet d'encourager les flux migratoires venus accroître la vulnérabilité de la situation économique de ces départements. Constatant que la départementalisation avait atteint ses limites, il a estimé qu'une réponse adaptée ne pourrait émaner que d'une démarche consensuelle de l'ensemble des groupes politiques.

Après avoir apprécié la fidélité et le caractère nuancé du constat dressé par M. José Balarello, M. Jean-Jacques Hyst a approuvé sa conclusion, soulignant la nécessité de définir des solutions « cousues main » prenant en compte la diversité des situations. Estimant inopportun de se focaliser sur les questions institutionnelles, il a observé que les problèmes économiques, sociaux et démographiques devaient être considérés comme prioritaires et conduire à des transferts de compétences au profit des acteurs locaux. Il a souligné que l'inertie des évolutions démographiques grevait en particulier l'évolution de la Guyane et de la Réunion, la population de cette dernière devant atteindre le million d'habitants dans une quinzaine d'années, ce qui posait la question de l'avenir de la jeunesse de ces départements.

M. Jacques Larché, président, a observé que le volume inégalé des enveloppes de crédits revenant aux départements d'outre-mer posait le problème de l'effectivité de leur utilisation, ce qui n'était pas sans incidence au plan institutionnel dans la mesure où des mécanismes permettant d'associer les autorités locales à la prise de décision, garantie d'une utilisation optimale, devaient être imaginés. Il a par ailleurs estimé nécessaire de réfléchir aux domaines dans lesquels devrait porter prioritairement l'effort social pour éviter qu'il ne constitue un frein au développement économique. M. Jacques Larché, président, a enfin souligné une difficulté résultant de la rédaction du Traité d'Amsterdam, en observant que les départements d'outre-mer français étaient éligibles aux fonds structurels en vertu de leur appartenance à une catégorie juridique, alors que d'autres collectivités telles que Madère, les Açores ou encore les Canaries en bénéficiaient en tant que telles. Il a estimé que les autorités françaises devraient pouvoir obtenir une modification du Traité sur ce point, cet état du droit constituant un obstacle à une évolution institutionnelle vers davantage de décentralisation, gage du développement de ces collectivités.

Après s'être félicité de la qualité du rapport présenté par M. José Balarello, M. Lylian Payet a cependant regretté que la question du logement n'ait pas davantage été évoquée, celui-ci constituant un problème majeur à la Réunion. Il a rappelé que la formation et la mobilité représentaient deux défis essentiels pour la jeunesse de ce département et a souhaité qu'il ne soit plus fait référence à la notion d'assistance lorsque la question du RMI était évoquée. Il a par ailleurs souligné le sous-encadrement caractérisant la situation de la fonction publique à la Réunion.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que le logement ne relevait pas en tant que tel du champ de compétence de la commission des lois, ce qui expliquait que le rapporteur ne lui ait pas consacré de plus amples développements.

Après avoir souligné que le schéma régional d'aménagement de la Réunion, distinguant quatre zones, avait été adopté à l'unanimité, M. Paul

Vergès a estimé nécessaire de replacer le débat dans une perspective historique et géographique. Il a rappelé que l'économie de l'île s'était développée au dix-neuvième siècle sur une tradition de monoculture de la canne à sucre avec une implantation équilibrée des structures permettant le traitement sur place de cette matière première, les treize usines existant en 1945, 7 au Sud et à l'Ouest, 6 au Nord et à l'Est, ayant favorisé la sédentarisation et la création de bassins d'emploi. Il a indiqué que la modernisation des exploitations et le mouvement de restructuration industrielle avaient depuis abouti à la fermeture de 11 usines, le nombre d'ouvriers ayant été ramené de 11.500 en 1946 à 1.500 aujourd'hui, provoquant une rupture de l'équilibre géographique existant, aggravée par l'exode rural et une forte croissance démographique. Il a observé que la population était passée de 250.000 habitants en 1946 à 720.000 habitants aujourd'hui. Il a rappelé que la richesse produite par l'activité agricole représentait désormais moins de 8 % du PIB réunionnais alors que la part du secteur tertiaire représentait plus de 80 %.

M. Paul Vergès a estimé que la concentration des services départementaux et des activités tertiaires à Saint-Denis illustre ce déséquilibre ; il a rappelé que plus de 70.000 véhicules entraient chaque jour dans cette agglomération. Il a observé que l'implantation du principal aéroport au Nord de l'île accentuait encore ce déséquilibre.

Il a par ailleurs souligné qu'à la différence des Antilles, la Réunion se caractérisait par une grande diversité ethnique, avec une souche européenne importante et des flux migratoires venus de Madagascar, des côtes orientales africaines, de l'Inde et de la Chine. Il a observé qu'en résultait une importante diversité culturelle, obstacle à la cohésion et source de problèmes identitaires.

Rappelant l'ancienneté de la colonisation de la Réunion, marquée par la culture européenne qui l'avait conduite vers l'assimilation plutôt que vers l'émancipation, M. Paul Vergès a indiqué que sa structure territoriale était calquée sur celle de la métropole. Après avoir rappelé qu'elle comprenait vingt-quatre communes dont certaines ne tarderaient pas à excéder les 100.000 habitants, il a estimé nécessaire de créer de nouvelles communes et de réviser corrélativement la carte cantonale. Il a en outre rappelé que la revendication tendant à la création de deux départements datait de 1981, l'ensemble des responsables politiques locaux ayant alors souscrit à ce projet. Rejetant toute évolution vers l'autonomie, il a considéré qu'une modification de l'organisation administrative constituait un préalable à la résolution des problèmes économiques et sociaux auxquels la Réunion était confrontée.

Observant que 5% de croissance annuelle permettaient la création de 3.500 emplois alors que 10.000 jeunes arrivaient chaque année sur le marché du travail, M. Paul Vergès a précisé que, contrairement à la situation prévalant il y a une cinquantaine d'années, la plupart de ces jeunes étaient diplômés,

l'université formant actuellement quelque 13.000 étudiants. Il a indiqué qu'une étude prospective récente révélait qu'en dépit d'une poursuite du mouvement de croissance, le taux de chômage ne pourrait être ramené que de 37% à 27% d'ici 2030. Il a rappelé que la fonction publique représentait 47% de la population active locale contre 23% en métropole.

Il a également marqué l'ampleur des besoins dans le domaine des transports et dans celui du logement. Il a ainsi rappelé que si 6 à 7 kilomètres de routes étaient créés chaque année, 23.000 véhicules supplémentaires arrivaient à la Réunion dans le même temps, la part des besoins pourvue par les transports collectifs s'étant réduite de 33% à 7% au cours des vingt dernières années. Il a également précisé que la demande annuelle de nouveaux logements, évaluée à 10.000 logements, n'était satisfaite que pour moitié par les créations.

Après avoir évoqué les problèmes posés par l'alimentation en eau de certaines régions de l'île, il a indiqué que les besoins énergétiques, d'origine essentiellement domestique, s'accroissaient de 7% par an ce qui justifiait la construction d'une centrale thermique dont le coût était évalué à 8 milliards de francs et qui nécessiterait l'importation de matières premières énergétiques.

Exprimant la crainte que les négociations menées au sein de l'OMC ne viennent encore aggraver la situation économique réunionnaise, M. Paul Vergès a estimé indispensable que la Réunion puisse prendre part aux initiatives internationales régionales et s'intégrer aux structures de regroupement correspondantes. Au-delà de la sphère économique, il a observé que le développement des liens avec les pays de la zone géographique de l'Océan indien permettrait de promouvoir la francophonie. Il a souligné que la zone était appelée à subir de profondes évolutions démographiques et climatiques susceptibles de conduire à la disparition de certains Etats tels que les Maldives.

Souscrivant aux observations du président Jacques Larché, il a confirmé la nécessité de redéfinir la notion de région ultra-périphérique dans le Traité d'Amsterdam pour ne pas freiner les évolutions institutionnelles, dans l'intérêt même de l'Union européenne disposant ainsi d'un rayonnement mondial, et a souhaité que soient explorées toutes les possibilités offertes par la Constitution française pour favoriser ces évolutions. Il a en outre souligné que les partisans du statu quo sous-estimaient le caractère durable de la crise économique et sociale et, paradoxalement, étaient les premiers à demander la pérennisation des dispositifs dérogatoires en matière de fiscalité, de surrémunérations ou de bonifications de durée de cotisation pour les retraites. Il a enfin rappelé que les vingt-trois milliards de francs de fonds structurels bénéficiant aux départements d'outre-mer constituaient une enveloppe d'un montant encore jamais atteint.

Après s'être à son tour félicité de la qualité du rapport présenté par M. José Balareello, M. Dominique Larifla a souligné l'attachement profond de la

Guadeloupe à la France et les avantages en termes de niveau de vie liés à son statut de département français. Il a rappelé que la Guadeloupe était constituée d'une pluralité d'îles, deux d'entre elles, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, étant situées à environ deux cent cinquante kilomètres au nord de l'île principale, correspondant à une diversité de situations. Il a évoqué le souhait de Saint-Barthélemy d'être érigée en collectivité distincte et de bénéficier de transferts de compétences en matière de fiscalité, d'enseignement, de desserte aéro-portuaire ou sanitaire. Précisant que ces revendications étaient révélatrices du fait que la structure départementale avait atteint ses limites, il a estimé que l'idée d'instaurer une assemblée unique devait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie. Il a précisé que ces collectivités lointaines pouvaient constituer un atout majeur pour la France et l'Europe.

Après s'être félicité que la présentation faite par le rapporteur ait fidèlement retracé la situation réunionnaise, M. Edmond Lauret a souligné l'importance des fonds structurels alloués et s'est interrogé sur la capacité des bénéficiaires à les utiliser dans les délais prescrits. Il a indiqué que le montant des dépenses publiques de la Réunion était de 40% inférieur à celui de la métropole et que le montant des sommes versées par les Réunionnais pour participer aux jeux tels que le loto ou le tiercé s'élevait à 1,5 milliard de francs, soit davantage que les sommes versées au titre du RMI, ce qui correspondait pour l'Etat à 450 millions de francs de recettes fiscales annuelles. Après avoir observé que les dispositions figurant sous les deux premiers titres du projet de loi d'orientation ne permettraient que de timides avancées pour améliorer la situation de l'emploi, il a estimé que ce texte manquait d'inspiration et n'explorait pas toutes les potentialités offertes par la Constitution. Il a enfin considéré que la création d'un second département n'aurait pas d'effet bénéfique sur la situation du marché du travail.

La commission a décidé de publier le compte rendu des missions dans les départements d'outre-mer sous forme d'un rapport d'information.